

Resolució 1097/2021, de 16 de desembre**Número d'expedient de la Reclamació:** 806/2021**Administració reclamada:** Il·lustre Col·legi d'Advocacia de Barcelona**Informació reclamada:** Dades diverses sobre disciplina col·legial.**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial, inadmissió parcial i pèrdua sobrevinguda parcial d'objecte de la Reclamació

Resum: L'informe de l'APDCAT sembla donar per suposat que les infraccions disciplinàries són assimilables a les administratives: "en la mesura que conèixer l'històric disciplinari de la persona col·legiada a l'ICAB a qui es refereix la petició d'informació comporta conèixer informació relativa a la comissió d'infraccions administratives". Certament, tenen naturalesa administrativa, però també singularitat pròpia, i la mateixa LTAIPBG, en el seu article 21.1.b ("El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries"), es refereix a les infraccions penals, administratives o disciplinàries com a tres categories diferents. Si l'article 21 de la mateixa llei distingeix entre infraccions administratives i infraccions disciplinàries, no té massa sentit pensar que quan el seu article 23 es refereix només a les administratives comprèn també les disciplinàries; més aviat la literalitat dels dos preceptes convida a pensar el contrari, és a dir, que les determinacions de l'article 23 afecten les infraccions penals i administratives, però no les disciplinàries. Cal tenir en compte, en aquest mateix sentit, que l'article 20.2 LTAIPBG estableix que "les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia", i sens dubte s'ha de qualificar d'ampliació dels límits per analogia el fet d'estendre a les infraccions disciplinàries el límit, molt estricte, establert per l'article 23 LTAIPBG per a les infraccions administratives. El límit legal al dret d'accés a la informació pública de les dades personals especialment protegides és l'únic dels regulats per l'LTAIPBG que, per disposició legal expressa, preval amb caràcter general damunt del dret d'accés a la informació pública; així s'ha de deduir del caràcter imperatiu amb què comença el precepte: "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté ...". En canvi, en el cas dels límits legals regulats pels articles 21 i 24 LTAIPBG, la concurrència del límit no comporta necessàriament la seva aplicació en perjudici sobre el dret d'accés, sinó la necessitat de ponderar, cas per cas, si ha de prevaldre el límit legal o el dret d'accés a la informació pública; així s'ha de deduir de les referències a què "el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a ..." (article 21.1 LTAIPBG), o a què "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" (article 24.2 LTAIPBG). Aquesta diferència substancial entre el límit regulat per l'article 23 LTAIPBG i la resta de límits al dret d'accés a la informació pública explica el criteri especialment restrictiu amb què el legislador determina els drets i interessos la protecció dels quals considera que han de prevaldre, en qualsevol cas, damunt del dret d'accés a la informació pública: "la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives", sense incloure les relatives a les infraccions disciplinàries. En canvi, el mateix legislador considera que el límit, més "ordinari", de l'article 21.1.b, que protegeix els procediments



d'investigació i eventual aplicació de procediments punitius, és aplicable per igual a infraccions penals, administratives i disciplinàries, amb coherència amb el fet que en aquest cas es protegeix no les dades personals vinculades a un fet tan delicat com el d'haver comès infraccions penals o administratives, sinó l'interès més administratiu del bon fi del procediment, i en aquest cas l'aplicació del límit dependrà en darrera instància de la ponderació dels interessos en joc. Des d'un punt de vista més substancial, infraccions penals i administratives comparteixen el fet d'afectar l'ordre jurídic general i de ser castigades amb mesures punitives també de caràcter general (penes o sancions, de les que la multa és segurament la més habitual, a més de comú per ambdós tipus d'infraccions). En canvi, les infraccions disciplinàries són més pròpies de les anomenades relacions de supremacia especial, tenen la finalitat de protegir àmbits especialitzats de relacions jurídiques (funció pública, usuaris de serveis públics, professions reglades) i habitualment donen lloc a mesures privatives dels avantatges propis de la relació jurídica especial que disciplinen (suspensió d'ocupació, pèrdua del lloc de treball, suspensió de col·legiació, etc), més que a sancions de caràcter general. Sens dubte la comissió d'infraccions penals o administratives suposa un atemptat més greu a l'ordre jurídic que la d'infraccions disciplinàries, que té significació i conseqüències molt més limitades. Per això s'ha d'entendre que respon a un criteri de proporcionalitat del legislador el fet d'adoptar mesures més estrictes per protegir les dades personals vinculades a la comissió d'infraccions penals o administratives, que per protegir les afectades per la comissió d'infraccions merament disciplinàries, que tenen connotacions socials i jurídiques d'inferior gravetat. No és que la divulgació de dades personals relacionades amb comissió d'infraccions disciplinàries no tingui connotacions negatives per a les persones afectades, que les té. El que passa és que l'LTAIPBG ha decidit que en aquests casos l'accés a aquestes dades s'ha de regir per l'article 24.2 LTAIPBG, ponderant cas per cas els interessos favorables i contraris a l'accés sol·licitat, i no pel 23 de la mateixa Llei, que impedeix directament la divulgació de dades personals relacionades amb la comissió d'infraccions penals o administratives.

Paraules clau: Col·legis professionals. Persona interessada. Silenci administratiu. Subjecció a l'LTAIPBG. Potestat disciplinària. Dades personals. Titulacions.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 12 de setembre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 806/2021, presentada per una persona interessada contra l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 6 de març de 2021 la persona reclamant demana a l'ICAB: 1. La quantitat d'expedients disciplinaris oberts a un col·legiat determinat i els seus resultats. 2. Els nombres de queixes rebudes per l'ICAB en relació amb els seus col·legiats, d'expedients oberts, de queixes estimades en part, de queixes estimades en la seva totalitat, de sancions, de contenciosos administratius contra l'ICAB i els seus resultats, durant l'any 2019, per exemple. 3. Saber si qui presenta la queixa pot exigir l'obertura d'un expedient i de què



serveixen les queixes si són desestimades sistemàticament. 4. Saber si una persona que ha presentat una queixa pot presentar recursos contra la seva desestimació o estimació parcial. 5. Atès que no es pot contractar un advocat contra un altre o contra l'ICAB, com pot la persona que presenta la queixa demanar danys i perjudicis i sancions?. 6. Com va justificar la seva capacitat jurídica el col·legiat objecte de la queixa?. 7. Com és que l'ICAB no considera necessari investigar les credencials?. 8. Com actua o hauria d'actuar l'ICAB davant la sospita d'una titulació falsa?. 9. Valoració de l'escrit de querella que l'advocat objecte de la queixa va redactar en defensa de la persona reclamant. 10. L'ICAB, ha fet alguna comprovació fiable de l'origen les credencials de l'advocat objecte de la queixa?. 11. L'ICAB, ha sol·licitat alguna investigació?. I amb quin resultat?

3. La Reclamació presentada el 12 de setembre de 2021 indica que l'ICAB no ha contestat la sol·licitud.
4. El 22 de setembre 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 22 de setembre 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.
6. El 14 d'octubre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'ICAB, que fa les següents consideracions: "de conformitat amb el Dictamen 14/2018, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades de caràcter personal, no es pot considerar al denunciant com a persona interessada en aquells procediments disciplinaris oberts a les persones col·legiades al col·legi professional, arran de denúncies de particulars. Per tant, el règim d'accés aplicable no seria la normativa de procediment administratiu sinó la legislació de transparència. Per aquest motiu, tenint en compte que la informació sol·licitada estaria integrada en nombrosos procediments disciplinaris i, per tant, de naturalesa sancionadora, aquest Col·legi professional considera que el més adient és limitar-ne l'accés, llevat que la sol·licitud s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de la persona imputada (article 23, de la Llei de Transparència de Catalunya). I aquesta és la circumstància que justifica el sentit del correu electrònic remès al senyor xxxx, sens perjudici que aquest particular



pogués accedir a la informació sobre les dades personals pròpies, de conformitat amb el que preveuen els articles 15 LOPD, qüestió que no es demanava. És a dir, la denegació, ara, de la petició del senyor xxxx es fonamenta en l'aplicació de l'article 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que diu: *Article 23. Dades personals especialment protegides Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, la afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.* (...) Manifesta el denunciador en el seu escrit de manera reiterada, els dubtes sobre la capacitat professional i la perícia de l'advocat xxxx (col. ICAB número xxxx), qüestionant-se a més la autenticitat i validesa del seu títol professional, i posant en dubte les comprovacions efectuades per aquesta Corporació a l'efecte. En aquest sentit, aquest col·legi professional només pot manifestar, que - com no podia ser d'una altra manera - en el moment de sol·licitud de la col·legiació del lletrat Sr. xxxx, l'ICAB va comprovar tota la documentació existent; entre la mateixa, va verificar el títol que presentà el sol·licitant, constant en l'expedient personal i en els arxius del Ministeri d'Educació, per resolució d'1 d'octubre de 2009, l'homologació del títol de llicenciat a Perú, al títol de llicenciat en dret espanyol (designem els arxius del citat Ministeri als efectes oportuns). Pels motius exposats, per acord de Junta de Govern de 31/05/2010, es va acordar la seva incorporació a la Corporació, res més havia de comprovar l'ICAB en aquell moment". Aquest informe ha estat notificat per la GAIP a la persona reclamant, en el marc d'aquest procediment.

7. El 18 d'octubre de 2021 la GAIP demana l'informe de l'APDCAT previst per l'article 42.8 LTAIPBG i informa les parts de l'ampliació de termini que comporta aquest fet.
8. El 3 de novembre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La persona reclamant no pot accedir a l'historial disciplinari de la persona col·legiada a què es refereix la seva petició, per bé que sí pot disposar de les resolucions d'arxiu de les diligències prèvies que l'ICAB hagi dut a terme contra aquest col·legiat en les quals la persona reclamant hagi estat denunciador. També se li pot facilitar la informació relativa a la titulació acadèmica amb què compta aquesta persona col·legiada, inclosa la universitat i any en què va cursar els seus estudis, i si escau l'homologació i altres requisits per exercir la professió, en atenció a les circumstàncies concurrents". Fonamenta aquestes conclusions, entre altres, en les següents consideracions: "Tenint en compte que ens trobem davant d'eventuals sancions disciplinàries imposades en l'exercici de les funcions públiques



atribuïdes als col·legis professionals, ens trobem davant d'una sol·licitud d'informació pública que conté informació relativa a infraccions administratives, en aquest cas de naturalesa disciplinària. L'article 23 de l'LTC estableix que *"les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."* En termes similars, l'article 15.1 de l'LT, en la seva redacció donada per la disposició final onzena de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), (...) Atès el que s'ha exposat, en la mesura que conèixer l'històric disciplinari de la persona col·legiada a l'ICAB a qui es refereix la petició d'informació comporta conèixer informació relativa a la comissió d'infraccions administratives, i no constant a l'expedient tramès que la persona reclamant disposi del consentiment exprés i escrit d'aquesta persona, s'ha de denegar l'accés a aquesta informació. (...) Cal tenir present que el sol fet de facilitar informació d'una persona que ha estat investigada per uns fets que podrien ser constitutius d'una infracció disciplinària podria ocasionar un greu perjudici en la seva privacitat, particularment, en atenció a la naturalesa dels fets investigats. Això fa que, tot i el dubte que pugui sorgir respecte a la seva inclusió en el règim d'accés de l'article 23 de l'LTC -per no haver-se iniciat el procediment disciplinari-, una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc que caldria fer d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, també ens obligaria a tenir en compte aquesta circumstància que podria comportar una denegació de l'accés a aquesta informació. L'article 23 de l'LTC només permet l'accés a la informació relativa a la comissió d'infraccions per terceres persones amb el consentiment exprés i per escrit de les persones afectades per l'accés sol·licitat. L'article 70.1 de l'RLTC estableix que correspon a la persona sol·licitant aportar aquest consentiment en el moment de la sol·licitud d'accés, la qual cosa no consta que s'hagi produït en aquest cas. Malgrat això, l'article 15.1 de l'LT permet també l'accés a aquest tipus de dades quan estigui emparat en una norma amb rang de llei. D'acord amb la jurisprudència, la persona denunciant ostenta un interès legítim a l'efecte de ser considerada interessada en la mesura que la resolució de l'expedient administratiu pugui produir un efecte positiu a la seva esfera jurídica, o eliminar una càrrega o gravamen. No obstant això, d'acord amb l'article 62.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment comú de les administracions públiques (LPAC), la presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment. Així, l'article 64.1 de l'LPAC preveu que la incoació del procediment sancionador només es comunicarà al denunciant quan les normes reguladores del



procediment així ho prevegin. L'article 60.1.b) en relació amb l'article 61 de la Llei 7/2006, habilita al Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya per elaborar les normes relatives a l'exercici professional i al règim disciplinari comunes a la professió. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la seva Sentència 843/2011, de 13 de desembre, dictada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa, va confirmar aquesta competència del Consell per aprovar aquestes normes. En desenvolupament d'aquesta previsió legal, el Consell de l'Advocacia Catalana va aprovar la Normativa de l'Advocacia Catalana, a què ja s'ha fet esment anteriorment, com a normativa bàsica i fonamental que ha de regir en l'exercici de la professió de l'advocacia a Catalunya. L'article 91.2 de la Normativa de l'Advocacia Catalana preveu que la resolució d'arxivament de les actuacions prèvies s'ha de notificar a les persones que han presentat la queixa i als interessats als efectes oportuns. Per tant, la persona reclamant pot disposar de les resolucions d'arxiu de les diligències prèvies dutes a terme per l'ICAB arran les seves queixes presentades contra la persona col·legiada i, conseqüentment, disposaria de certa informació sobre els motius pels quals s'hauria decidit no obrir expedient disciplinari. Elements aquests que, en termes de transparència, ja permeten a la persona reclamant el control de l'actuació de l'ICAB en aquesta matèria. Respecte la informació consistent en *"cómo este colegiado justificó su capacidad jurídica. Y que fue muy convincente ante el ICAB"* (punt 6 de la sol·licitud), per no tractar-se d'informació que pugui qualificar-se com a mereixedora d'especial protecció, l'accés de la persona reclamant requereix d'una ponderació prèvia raonada entre els diferents drets i interessos en joc, de conformitat amb l'article 24.2 de l'LTC. Aquest article disposa que 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 (...). D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades. En el present cas, la persona reclamant fa en la seva sol·licitud d'accés algunes consideracions sobre els perjudicis que li hauria causat la persona col·legiada afectada per l'accés, els serveis de la qual hauria contractat per a la defensa dels seus interessos. En concret, qüestiona la capacitat de la persona col·legiada per a l'exercici de la professió d'advocat i en particular la validesa de la seva titulació. En aquest sentit, addueix que la titulació universitària d'aquesta persona podria haver estat obtinguda per mitjans fraudulents. La dimensió privada o particular del dret d'accés a la informació pública es concreta en permetre a les persones accedir a la informació que pugui tenir interès per a la seva esfera



d'interessos particulars i, en aquest sentit, la finalitat de l'accés juga un paper essencial a l'hora de ponderar entre els dos drets en joc. De fet, l'interès particular que pot ser perseguit pel ciutadà amb l'accés està previst com a criteri de ponderació en l'article 15.3.b) de l'LT, en establir expressament que cal prendre en consideració *“la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (...)”*. D'entrada s'ha de dir que no hi ha inconvenient en lliurar a la persona reclamant la informació sobre si aquesta persona està habilitada per a l'exercici de la professió d'advocat, això és sobre la seva situació d'habilitació professional o la seva titulació, per tractar-se d'una informació que, de conformitat amb l'article 40 bis de la Llei 7/2006 i l'article 10.2 de la Llei estatal 2/1974, de 13 de febrer, sobre col·legis professionals, l'ICAB n'ha de facilitar el seu coneixement pels ciutadans, a través de la finestra única al Registre de col·legiats, per a la millor defensa dels seus drets com a consumidors i usuaris. Pel que fa a la titulació, és cert que la Llei no especifica que hi hagi de constar la Universitat on s'ha obtingut el títol o l'any, però és informació que fàcilment es pot entendre inclosa en les previsions relatives a la finestra única. La difusió d'aquestes dades i la resta de dades de les persones col·legiades a què es refereixen els articles esmentats, prevista expressament pel legislador, es considera indispensable per assolir les finalitats públiques pròpies dels col·legis professionals, atès que permet l'ordenació de la professió, protegeix els professionals davant l'intrusisme i dona a conèixer quins professionals reuneixen els requisits legalment establerts per a l'exercici de la professió (article 39 Llei 7/2006), objectiu que es correspon amb la finalitat pretesa per la persona reclamant. Ara bé, la informació reclamada pot anar més enllà de la mera informació sobre l'habilitació professional o no de la persona afectada i la titulació, a què s'ha fet esment, atès que pot incloure també altra informació com ara l'homologació dels títols o el compliment d'altres requisits necessaris per a l'exercici de la professió d'advocat. (...) La petició de la informació esmentada per la persona reclamant, en atenció a la informació de què es disposa, tindria per objectiu comprovar si la persona col·legiada que el va representar en la defensa dels seus interessos en un moment determinat estava capacitada per exercir la professió d'advocat, la qual cosa abasta reunir els requisits previstos legalment en aquest sentit, com ara, disposar de la titulació universitària de la llicenciatura o del grau en dret i, si escau, de l'homologació corresponent, així com, a partir de l'entrada en vigor de les previsions de la Llei 34/2006, la superació d'una formació especialitzada i d'una prova d'aptitud professional. Lliurar aquest tipus d'informació sobre la persona col·legiada comportaria una ingerència en el seu dret a la protecció de dades, atès que permetria a la persona reclamant conèixer determinada informació personal. Però cal tenir en compte que es tracta d'aspectes vinculats a la seva activitat professional i, més en concret, al compliment dels requisits per exercir-la, amb la qual cosa l'afecció de la seva vida personal seria menor, atès que ja es pot pressuposar que qualsevol persona



que exerceixi la professió ha de complir-los. Tenint en compte les circumstàncies concurrents en el present cas, en què la persona reclamant s'hauria vist perjudicada, segons manifesta, per l'actuació d'aquesta persona col·legiada i que la informació sol·licitada es refereix al requisit principal que s'ha de complir per poder exercir la professió, cal considerar que el dret d'accés de la persona reclamant a la informació esmentada hauria de prevaldre sobre el dret a la protecció de dades de la persona col·legiada afectada”.

9. El 5 de novembre de 2021 la GAIP demana a l'ICAB les dades de les persones afectades per la sol·licitud, per tal de donar-les audiència.
10. El 8 de novembre de 2021 la GAIP rep la identificació i les dades de contacte de la tercera persona afectada per la Reclamació.
11. L'11 de novembre de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a la tercera persona afectada, a la qual se li atorga un termini de 10 dies per formular al·legacions. La notificació és rebutjada sense accés, el 22 de novembre, pel sistema e-NOTUM. La GAIP informa a les parts de la suspensió del termini per a resoldre que comporta aquest fet.
12. El 23 de novembre de 2021 la GAIP, mitjançant trucada telefònica i correu electrònic es posa en contacte amb la tercera persona afectada per informar-li que s'ha presentat una Reclamació davant la GAIP que afecta als seus drets i interessos i que novament li notificaríem el trasllat.
13. El 23 de novembre de 2021 la GAIP trasllada novament la Reclamació a la tercera persona afectada, a la qual se li atorga un termini de 10 dies per formular al·legacions. La notificació és rebutjada sense accés, el 4 de desembre, pel sistema e-NOTUM. No consta la recepció de cap al·legació.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la Reclamació 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.

La Reclamació es presenta contra un col·legi professional, fet que obliga a valorar especialment la seva subjecció al dret d'accés a la informació pública i a les atribucions de revisió de la Comissió. Segons l'article 3.1 LTAIPBG, "aquesta llei és aplicable: (...) b) (...) als col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques (...)". Segons l'article 39.c de la Llei 7/2006, d'exercici de les professions titulades i dels col·legis professionals, l'exercici de les potestats disciplinàries constitueix una de les funcions públiques dels col·legis professionals.

D'acord amb les anteriors consideracions, la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació té empara en el dret d'accés a la informació pública i 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 d'accés a la informació disciplinària sol·licitada

Els dos primers apartats de la sol·licitud demanen informació sobre expedients disciplinaris: 1. La quantitat d'expedients disciplinaris oberts a un col·legiat determinat i els seus resultats. 2. Els nombres de queixes rebudes per l'ICAB en relació amb els seus col·legiats, d'expedients oberts, de queixes estimades en part, de queixes estimades en la seva totalitat, de sancions, de contenciosos administratius contra l'ICAB i els seus resultats (durant l'any 2019, per exemple). A la vista dels termes amb els que l'article 2.b LTAIPBG defineix el concepte d'informació pública, està clar que l'objecte d'aquests dos apartats s'ha de qualificar com a informació pública i, en conseqüència, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que puguin impedir-ho (articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG).

L'informe que l'ICAB ha aportat a aquest procediment fonamenta denegar la informació disciplinària sol·licitada en l'article 23 LTAIPBG. També l'informe de l'APDCAT indicat a l'antecedent 8 denega parcialment l'accés sol·licitat sobre la base d'aquest mateix precepte. L'article 23 LTAIPBG estableix que "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals (...) relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud". Tanmateix, cal valorar fins a quin punt aquest precepte, que no es refereix a infraccions disciplinàries (només a penals i administratives), és aplicable al cas que ens ocupa.

L'informe de l'APDCAT sembla donar per suposat que les infraccions disciplinàries són assimilables a les administratives: "en la mesura que conèixer l'històric disciplinari de la persona col·legiada a l'ICAB a qui es refereix la petició d'informació comporta conèixer informació relativa a la comissió d'infraccions administratives (...)". Certament, les infraccions disciplinàries tenen naturalesa administrativa, però també singularitat pròpia, i la mateixa LTAIPBG, en el seu article 21.1.b ("El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries"), es refereix a les infraccions penals, administratives o disciplinàries com a tres categories diferents.



Si l'article 21 de la mateixa llei distingeix entre infraccions administratives i infraccions disciplinàries, no té massa sentit pensar que quan el seu article 23 es refereix només a les administratives comprèn també les disciplinàries; més aviat la literalitat dels dos preceptes convida a pensar el contrari, és a dir, que les determinacions de l'article 23 afecten les infraccions penals i administratives, però no les disciplinàries. Cal tenir en compte, en aquest mateix sentit, que l'article 20.2 LTAIPBG estableix que "les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia", i sens dubte s'ha de qualificar d'ampliació dels límits per analogia el fet d'estendre a les infraccions disciplinàries el límit, molt estricte, establert per l'article 23 LTAIPBG per a les infraccions administratives.

El límit legal al dret d'accés a la informació pública de les dades personals especialment protegides és l'únic dels regulats per l'LTAIPBG que, per disposició legal expressa, preval amb caràcter general damunt del dret d'accés a la informació pública; així s'ha de deduir del caràcter imperatiu amb què comença el precepte: "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté ...". En canvi, en el cas dels límits legals regulats pels articles 21 i 24 LTAIPBG, la concurrència del límit no comporta necessàriament la seva aplicació en perjudici sobre el dret d'accés, sinó la necessitat de ponderar, cas per cas, si ha de prevaldre el límit legal o el dret d'accés a la informació pública; així s'ha de deduir de les referències a què "el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a ..." (article 21.1 LTAIPBG), o a què "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" (article 24.2 LTAIPBG). Aquesta diferència substancial entre el límit regulat per l'article 23 LTAIPBG i la resta de límits al dret d'accés a la informació pública explica el criteri especialment restrictiu amb què el legislador determina els drets i interessos la protecció dels quals considera que han de prevaldre, en qualsevol cas, damunt del dret d'accés a la informació pública: "la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives", sense incloure les relatives a les infraccions disciplinàries. En canvi, el mateix legislador considera que el límit, més "ordinari", de l'article 21.1.b, que protegeix els procediments d'investigació i eventual aplicació de procediments punitius, és aplicable per igual a infraccions penals, administratives i disciplinàries, amb coherència amb el fet que en aquest cas es protegeix no les dades personals vinculades a un fet tan delicat com el d'haver comès infraccions penals o administratives, sinó l'interès més administratiu del bon fi del procediment, i en aquest cas l'aplicació del límit dependrà en darrera instància de la ponderació dels



interessos en joc. Aquesta dualitat de regulacions no pot ser casual, perquè és reiterada per la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Des d'un punt de vista més substancial, infraccions penals i administratives comparteixen el fet d'afectar l'ordre jurídic general i de ser castigades amb mesures punitives també de caràcter general (penes o sancions, de les que la multa és segurament la més habitual, a més de comú per ambdós tipus d'infraccions), tot d'acord amb regulacions afectades de reserva de llei. En canvi, les infraccions disciplinàries són més pròpies de les anomenades relacions de supremacia (o de subjecció) especial, tenen la finalitat de protegir àmbits especialitzats de relacions jurídiques (funció pública, usuaris de serveis públics, professions reglades) i habitualment donen lloc a mesures privatives dels avantatges propis de la relació jurídica especial que disciplinen (suspensió d'ocupació, pèrdua del lloc de treball, suspensió de col·legiació, etc), més que a sancions de caràcter general, i sovint són regulades per disposicions merament reglamentàries. Sens dubte la comissió d'infraccions penals o administratives suposa un atemptat més greu a l'ordre jurídic que la d'infraccions disciplinàries, que té significació i conseqüències molt més limitades. Per això s'ha d'entendre que respon a un criteri de proporcionalitat del legislador el fet d'adoptar mesures més estrictes per protegir les dades personals vinculades a la comissió d'infraccions penals o administratives, que per protegir les afectades per la comissió d'infraccions merament disciplinàries, que tenen connotacions socials i jurídiques d'inferior gravetat.

No és que la divulgació de dades personals relacionades amb comissió d'infraccions disciplinàries no tingui connotacions negatives per a les persones afectades, que les té. El que passa és que l'LTAIPBG ha decidit que en aquests casos l'accés a aquestes dades s'ha de regir per l'article 24.2 LTAIPBG, ponderant cas per cas els interessos favorables i contraris a l'accés sol·licitat, i no pel 23 de la mateixa llei, que impedeix directament la divulgació de dades personals relacionades amb la comissió d'infraccions penals o administratives.

L'article 24.2 LTAIPBG estableix que "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". En aquest cas, l'interès públic en la divulgació és doble: per una banda, l'interès públic inherent al dret d'accés a la informació pública; per l'altra, l'interès públic en poder valorar l'exercici per part de l'ICAB de les seves responsabilitats en el compliment d'allò que el seu web resumeix com la seva missió: "garantir el correcte exercici de l'advocacia, assegurant els drets de la ciutadania". Quant als drets de les persones afectades, aquests són, en el cas de l'advocat afectat per la sol·licitud, principalment la seva reputació, que pot resultar perjudicada si es divulga el fet d'haver estat objecte de denúncies i de sancions per part del Col·legi i, en el cas de la persona reclamant, els d'exigir responsabilitats pel que considera una prestació deficient dels serveis de



representació i defensa jurídica. Es pot considerar que els drets de les persones afectades s'equilibren, ja que ambdues parts enfrontades ostenten drets d'intensitat comparable, de manera que la ponderació s'hauria de decantar favorablement a l'accés sol·licitat, sobre la base de l'interès públic en la divulgació de la informació sol·licitada.

Els apartats 3 (saber si qui presenta la queixa pot exigir l'obertura d'un expedient i de què serveixen les queixes si són desestimades sistemàticament), 4 (saber si una persona que ha presentat una queixa pot presentar recursos contra la seva desestimació o estimació parcial), 5 (atès que no es pot contractar un advocat contra un altre o contra l'ICAB, com pot la persona que presenta la queixa demanar danys i perjudicis i sancions?) i 9 (valoració de l'escrit de querella que l'advocat objecte de la queixa va redactar en defensa de la persona reclamant), més que informació pública, formulen consultes, en relació amb les quals l'article 29.2 LTAIPBG estableix la inadmissió de la sol·licitud, i també és procedent la inadmissió de la Reclamació en relació amb els apartats que s'acaba d'indicar, perquè no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública, fet que segons l'article 33.2 RGAIP constitueix una motiu d'inadmissibilitat de les reclamacions a la GAIP.

Els apartats 8 (com actua o hauria d'actuar l'ICAB davant la sospita d'una titulació falsa?) i 11 (l'ICAB, ha sol·licitat alguna investigació?. I amb quin resultat?) es pot considerar que demanen informació pública, sempre que la informació en qüestió existeixi prèviament a la sol·licitud. Cal tenir en compte que l'article 53 del Decret 53/2021, de transparència i accés a la informació pública, estableix el següent: "1. De conformitat amb l'article 2.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, la informació pública objecte del dret d'accés inclou tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions. 2. En tot cas, la informació pública objecte del dret d'accés ha de ser temporalment preexistent a la presentació de la sol·licitud d'accés, amb independència de la data d'entrada en vigor de la Llei 19/2014, del 29 de desembre". Això vol dir que si l'ICAB té en el seu poder, des d'abans de la presentació de la sol·licitud, el protocol (o equivalent) d'actuació de l'ICAB davant la sospita d'una titulació falsa (apartat 8) i la resposta a si l'ICAB ha sol·licitat alguna investigació i, en cas afirmatiu, el seu resultat (apartat 11), llavors aquestes respostes són informació pública i la persona reclamant, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en puguin determinar la denegació (i si no té en el seu poder les respostes sol·licitades, per les mateixes raons la informació de què no disposa d'elles és pública i la persona reclamant té dret a accedir-hi si no concorren causes que determinin la seva denegació). A més, no és plausible que a la informació demanada per aquests apartats hi puguin concórrer causes legals que justifiquin la denegació de la informació sol·licitada, perquè allò demanat són protocols o actuacions de caràcter general, que no és



probable que continguin dades que puguin afectar persones concretes. Per tant, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació indicada per aquests dos apartats, sempre que la informació en qüestió existís en poder de l'ICAB en el moment de la presentació de la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació.

Finalment, cal entendre que la informació sol·licitada pels apartats 6 (com va justificar la seva capacitat jurídica el col·legiat objecte de la queixa?), 7 (com és que l'ICAB no considera necessari investigar les credencials?) i 10 (l'ICAB, ha fet alguna comprovació fiable de l'origen de les credencials de l'advocat objecte de la queixa?) ja ha estat facilitada per l'ICAB; així cal deduir-ho de l'informe que ha aportat a aquest procediment (antecedent 6), que indica el següent: "aquest col·legi professional només pot manifestar, que - com no podia ser d'una altra manera - en el moment de sol·licitud de la col·legiació del lletrat Sr. xxxx, l'ICAB va comprovar tota la documentació existent; entre la mateixa, va verificar el títol que presentà el sol·licitant, constant en l'expedient personal i en els arxius del Ministeri d'Educació, per resolució d'1 d'octubre de 2009, l'homologació del títol de llicenciat a Perú, al títol de Llicenciat en dret espanyol (designem els arxius del citat Ministeri als efectes oportuns)". En conseqüència, és procedent declarar la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació en relació amb allò sol·licitat per aquests tres apartats de la sol·licitud d'informació pública de la qual deriva la Reclamació.

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 16 de desembre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 806/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada pels apartats 1 (la quantitat d'expedients disciplinaris oberts a un col·legiat determinat i els seus resultats), 2 (els nombres de queixes rebudes per l'ICAB en relació amb els seus col·legiats, d'expedients oberts, de queixes estimades en part, de queixes estimades en la seva totalitat, de sancions, de contenciosos administratius contra l'ICAB i els seus resultats), 8 (com actua o hauria d'actuar l'ICAB davant la sospita d'una titulació falsa?) i 11 (l'ICAB, ha sol·licitat alguna investigació?. I amb quin resultat?), sempre que aquesta informació estigués en poder de l'ICAB en el moment de la presentació de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació.
2. Inadmetre la Reclamació 806/2021, en relació amb els apartats 3 (saber si qui presenta la queixa pot exigir l'obertura d'un expedient i de què serveixen les queixes si són desestimades sistemàticament), 4 (saber si una persona que ha presentat una queixa pot presentar recursos contra la seva desestimació o estimació parcial), 5 (atès que no es pot contractar un advocat contra un altre o contra l'ICAB, com pot la persona que presenta la queixa demanar danys i perjudicis i sancions?) i 9 (valoració de l'escrit de querella que l'advocat objecte de la queixa va redactar en defensa de la persona reclamant), perquè formulen consultes, més que sol·licituds d'informació, de manera que no tenen per objecte el dret d'accés a la informació pública.
3. Declarar la pèrdua sobrevinguda d'objecte de la Reclamació, en relació amb els seus apartats 6 (com va justificar la seva capacitat jurídica el col·legiat objecte de la queixa?), 7 (com és que l'ICAB no considera necessari investigar les credencials?) i 10 (l'ICAB, ha fet alguna comprovació fiable de l'origen de les credencials de l'advocat objecte de la queixa?), perquè la informació sol·licitada per ells ja ha estat facilitada a la persona reclamant en el marc d'aquest procediment.



4. Requerir a l'ICAB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
5. 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.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 806/2021 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.