

Reclamación 26/2018

ACUERDO AR 09/2019, de 25 de febrero, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada en relación con el Colegio de Abogados de Pamplona.

Antecedentes de hecho.

1. El 23 de noviembre de 2018 se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra un escrito firmado por don XXXXXX, en el que se formulaba una reclamación ante la negativa del Colegio de Abogados de Pamplona a facilitarle una copia del escrito de alegaciones presentado por las dos abogadas a las que había denunciado ante dicho colegio por razón de su actuación profesional.

2. El 23 de enero de 2019 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra requirió al reclamante para que presentara una copia del escrito de su solicitud de información ante el Colegio de Abogados de Pamplona. Dicho requerimiento fue cumplido el 1 de febrero, mediante la presentación del referido escrito.

3. El 4 de febrero de 2019 la Secretaria del Consejo de Transparencia dio traslado de la reclamación al Colegio de Abogados de Pamplona, al mismo tiempo que solicitaba que, en el plazo máximo de diez días hábiles, se le remitiera el expediente administrativo y el informe de observaciones y alegaciones que se estimase oportuno, a los efectos de resolverse la reclamación presentada.

4. El 19 de febrero de 2019 ha tenido entrada la documentación solicitada. En su informe, el Colegio de Abogados de Pamplona alega lo siguiente al respecto de la reclamación:

a) El escrito del interesado no fue atendido por el Colegio al no ostentar el ciudadano la condición de interesado en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

b) La jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que el mero interés en el cumplimiento de la legalidad no confiere la condición de interesado (sentencia del Tribunal Supremo 2674/2016, de 20 de diciembre, y las sentencias en ella recogidas).

c) El ciudadano ha interpuesto el 12 de noviembre de 2018 recurso de alzada ante el Consejo General de la Abogacía española contra la resolución de 27 de septiembre de 2018, por la que se archiva el expediente de queja 58/2018, y contra la carta de 18 de octubre de 2018, por la que se deniega la documentación solicitada.

d) El ciudadano está haciendo valer su derecho en la vía administrativa por lo que es necesario esperar a la resolución del recurso planteado y, en su caso, a la decisión jurisdiccional que pueda recaer en caso de un eventual recurso contencioso-administrativo.

e) De acuerdo con el artículo 67 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto, quien considere que un acto de la Administración pública ha vulnerado sus derechos sobre participación y colaboración públicas puede interponer los recursos administrativos regulados en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común y en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia de Navarra tiene por objeto la denegación, por parte del Colegio de Abogados de Pamplona, de la solicitud formulada por el ahora reclamante el 16 de octubre de 2018 para que se le facilitara una copia del escrito de alegaciones presentado por las dos abogadas a las que había denunciado ante dicho colegio por razón de su actuación profesional.

El reclamante había presentado ante el Colegio de Abogados de Pamplona una queja por la actuación profesional de dos abogadas, letradas de una sociedad mercantil y asesoras del consejo de administración de esta. Trasladada la queja por el Colegio a las letradas, estas comparecieron dentro del plazo concedido y presentaron por escrito sus alegaciones y la documentación que estimaron oportuno. Tras los correspondientes trámites, el Colegio de Abogados de Pamplona concluyó que no había podido acreditarse indicio alguno de la existencia de una infracción, por lo que no era procedente incoar expediente disciplinario alguno contra las letradas. Con el fin de presentar un recurso de alzada ante la resolución del Colegio de Abogados de

Pamplona, el reclamante solicitó, en calidad de interesado en el procedimiento, que se le entregara una copia del escrito de alegaciones de las letradas. El Colegio de Abogados de Pamplona desestimó la petición el 18 de octubre de 2018, al considerar que el solicitante no ostentaba la condición de interesado en el procedimiento.

Como *petitum* de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra, el reclamante solicita que el Colegio de Abogados de Pamplona le facilite, en calidad de interesado y de acuerdo con la legislación vigente, el acceso a las alegaciones realizadas por las abogadas, así como mantener un careo con las mismas y que se concierte una cita con la decana.

Segundo. A tenor de lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía.

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas de los colegios profesionales en el ejercicio de la actividad sujeta al derecho administrativo sobre los que la Comunidad Foral de Navarra ejerza competencia conforme a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, como lo dispone el artículo 2.3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra es una vía autónoma de otros procedimientos de recurso o queja que quieran formular los ciudadanos ante las actuaciones de los colegios profesionales, por lo que no puede desvirtuarse, condicionarse o dejar sin efecto dicha reclamación, que se configura, por un lado, como sustitutiva de los recursos administrativos en materia de acceso a la información pública, y por otro, como un medio puesto por el ordenamiento jurídico a disposición de los ciudadanos para hacer valer su derecho de acceso a la información obrante en las administraciones y entidades sujetas al derecho administrativo que se citan en el artículo 2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo. De este modo, que el ciudadano –aquí reclamante- haya interpuesto recurso de alzada ante el Consejo General de la Abogacía no debe ser obstáculo para admitir y resolver esta reclamación, dada la competencia del Consejo de Transparencia de Navarra para ello y del distinto objeto de esta vía en comparación con el del recurso de alzada ante el Colegio General de la Abogacía.

Tercero. En el caso a que se refiere esta reclamación, el Consejo de Transparencia de Navarra considera que el Colegio de Abogados de Pamplona ha ejercido una actividad sujeta a derecho administrativo.

La Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de colegios profesionales de Navarra, cuyas disposiciones se aplican a los colegios profesionales que circunscriben su actividad exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1), define los colegios profesionales como corporaciones de Derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (artículo 2). Entre los fines esenciales de los colegios profesionales figura ordenar el ejercicio de la profesión, velando por el adecuado nivel de calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados y asegurando que la actividad de sus colegiados se someta, en todo caso, a las normas deontológicas de la profesión y a las requeridas por la sociedad a la que sirven [artículo 3.1, letras a) y b)]. Al servicio de estos fines, los colegios tienen como funciones asegurar el respeto de los derechos intereses de los ciudadanos en sus relaciones con los profesionales, velando por la ética profesional y ejerciendo la potestad disciplinaria [artículo 3.2 a)].

Cuando el Colegio de Abogados de Pamplona actúa, en virtud de la denuncia de un tercero, en la función de control de la actuación profesional de sus colegiados y acuerda la procedencia o la improcedencia de incoar un expediente disciplinario a estos, e informa además al denunciante que la resolución que ha adoptado en ese control disciplinario no pone fin a la vía administrativa y que contra ella cabe recurso de alzada ante el Consejo General de la Abogacía en el plazo de un mes de conformidad con los artículos 121 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, ha de concluirse que estamos ante un colegio profesional que ejerce su actividad con sujeción al Derecho Administrativo, por lo que el Consejo de la Transparencia de Navarra es competente para pronunciarse sobre una reclamación que se dirija contra una resolución que deniegue el derecho de acceso a la información pública en relación con esa actividad jurídico-administrativa, en virtud del artículo 2.3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Así se puede concluir también a la vista de las sentencias de 10 y 17 de marzo de 1998, y de 10, 17 y 21 de diciembre de 1998, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo); la sentencia 537/1998, de 25 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias (Las Palmas); o la sentencia 409/2004, de 31 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga), entre otras.

Cuarto. Se refuerza la anterior consideración con la Resolución 11/2017, de 21 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, que, en el caso de la negativa de un colegio profesional al acceso a un expediente de queja, señaló lo siguiente:

“Séptimo.- Sentado lo anterior y comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene realizar algunas precisiones.

Primera. El objeto de la reclamación se ciñe estrictamente a la negativa del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la VIII Región a facilitar a la interesada la vista del expediente tramitado con ocasión de su queja, de tal manera que otras cuestiones como el posible resarcimiento de los daños sufridos por la reclamante o la realización de peritaciones, son ajenas a la presente Resolución.

Segunda. Los colegios profesionales se incluyen expresamente dentro del ámbito subjetivo de la LTAIBG en su artículo 2.1 e), como corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

En este sentido, debe destacarse que, al poseer las corporaciones de derecho público una naturaleza mixta pública y privada, sus funciones son diferenciadas (velar por los intereses de los colegiados y de la profesión y, simultáneamente, por los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios prestados por los colegiados), y la Ley de Transparencia les obliga a facilitar información únicamente en lo que a sus funciones públicas se refiere.

En consecuencia, como sujetos obligados por la LTAIBG, además del deber de publicar de oficio determinada información, las corporaciones de Derecho Público, han de responder a las solicitudes de acceso a la información que les dirijan los ciudadanos, siempre que se refieran a información derivada de las funciones públicas que desempeñan

Tercera. La interpretación del término “en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo” del art. 2.1 LTAIBG, a fin de concretar la información que debe ser transmitida por los Colegios Oficiales a los solicitantes, “se trata éste de un aspecto que se ha de abordar en profundidad para acotar de manera adecuada aquellas materias que entran o quedan fuera del ámbito de obligado cumplimiento conforme a lo establecido en la Ley de Transparencia, aportando mayor certidumbre y seguridad” (Guía de Transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho

público, diciembre 2016, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Unión Profesional, pág.6).

Sin embargo, para el supuesto concreto que nos ocupa, además de la mención implícita al deber formal del colegio profesional de dar respuesta a la reclamante desarrollando los motivos con base en los cuales la solicitud de acceso a la información pública no ha sido atendida, la citada Guía de Transparencia soluciona expresamente la duda que pudiera surgir respecto a la consideración como pública de la información solicitada en los siguientes términos (punto 2.4 Naturaleza mixta (público-privada) de las corporaciones de derecho público, pág. 9):

“La configuración de los colegios profesionales como corporaciones de derecho público de base privada que desarrollan funciones públicas, se justifica por el cumplimiento de diferentes intereses públicos, entre los que pueden mencionarse la ordenación del ejercicio profesional, el cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora, los recursos procesales, la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, etc.”

Cuarta. Por lo expuesto, la solicitud de acceso al expediente formulada por XXX en el escrito dirigido con fecha 15 de septiembre de 2016, y reiterada el día 15 de noviembre de 2016 al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la VIII Región, se refiere a una actividad sujeta a derecho administrativo y, por tanto, constituye información pública en el sentido previsto por el citado artículo 13 de la LTAIBG”.

Quinto. Para la resolución de la reclamación, ha de estarse a:

a) Lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo que se refiere al alcance del derecho de acceso a los documentos y contenidos que obren en poder del Colegio de Abogados de Pamplona (artículo 2.3). Esta es la Ley Foral actualmente vigente y que derogó expresamente los títulos II, III, V, VII, VIII IX de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto. Por ello, ya no está en vigor el alegado artículo 67, integrante del Título VIII, y que se refería a los derechos de participación y colaboración públicas, pero no así al derecho de acceso a la información pública que soliciten los ciudadanos y obre en poder de las administraciones públicas.

b) Lo establecido en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, por lo que atañe a su tramitación.

Sexto. El derecho de acceso a la información pública que recoge la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, permite a los ciudadanos la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que el Colegio de Abogados de Pamplona haya elaborado o que posea por el ejercicio de su actividad sometida a Derecho administrativo [artículos 2.3, 5 a) y d), 13.1.b) y 30]. Se trata del derecho de la ciudadanía a obtener materialmente documentos y contenidos que obran en poder de la entidad y que figuren en soportes preexistentes al momento de la solicitud.

Conforme al artículo 30 de esta Ley Foral, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información, sin más limitaciones que las contempladas en esta Ley Foral. Para el ejercicio de este derecho no es necesario motivar la solicitud ni invocar esta ley foral, ni acreditar interés alguno. Es decir, no se exige ser “interesado” en los términos del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común. Correlativo a este derecho, las administraciones públicas y las entidades contempladas en el artículo 2 deben adoptar las medidas organizativas necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Séptimo. En este caso, la solicitud de acceso a la información se centra en obtener una copia del escrito de alegaciones presentado por dos abogadas a las que había denunciado el ahora reclamante ante dicho colegio por razón de su actuación profesional. Las alegaciones de las letradas se formulan en relación con esa denuncia y en el seno de un procedimiento administrativo que desemboca en una resolución que considera improcedente la incoación de un expediente disciplinario por no acreditarse indicio alguno de la posible existencia de una infracción, con el consiguiente archivo de las actuaciones.

Ante la solicitud, el Colegio de Abogados de Pamplona, en escrito de 18 de octubre de 2019, deniega el acceso, pues no considera interesado al solicitante. Invoca en la denegación que el solicitante no se encuentra en ninguno de los tres supuestos del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y que el artículo 62 de esta

misma ley establece que el solo hecho de presentación de la denuncia no confiere la condición de interesado.

La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece un derecho amplísimo de cualquier ciudadano para obtener información y documentación que obre en poder de uno de los sujetos a los que es de aplicación la norma. Para ese acceso no se requiere, como se ha apuntado, ostentar siquiera la condición de interesado, ni acreditar interés alguno, ni es necesario motivar la solicitud ni invocar esta ley foral (artículo 30.2). En el nuevo paradigma del acceso a la información que obra en poder de las administraciones públicas de Navarra, el derecho de acceso solo puede ser limitado o denegado cuando de la divulgación pueda resultar un perjuicio para alguno de los supuestos que cita el artículo 31 o cuando se afecte la protección de los datos personales en determinadas condiciones (artículo 32).

La ley foral se aparta en este punto de modo consciente, en ejercicio de las competencias exclusivas de Navarra, de lo establecido en la disposición adicional primera, número 1, de la ley estatal, que señala que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”. La ley foral va más allá y en su disposición adicional séptima sienta que “esta ley foral será de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las administraciones públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma”, por lo que la condición de interesado no juega como límite o especialidad en el acceso a la información pública de los colegios profesionales.

La denegación administrativa de una información que se solicita por un ciudadano por el mero hecho de no ser éste interesado conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, resulta ahora contraria al ordenamiento jurídico foral, que quiere que la información pueda ser obtenida por cualquiera persona sin más limitaciones que las legales y cuando esas limitaciones se justifiquen.

Por ello, lo procedente es estudiar si concurre o no alguna de las limitaciones que establecen los artículos 31 y 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Octavo. Para que se denegase el derecho de acceso a las alegaciones de las letradas en un procedimiento previo a decidir si se les incoa expediente disciplinario o no, solo serían invocables de un modo razonable por el Colegio las limitaciones del artículo 31.1 relacionadas con “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos

administrativos o disciplinarios”, que cita la letra c). Pero en este caso haría falta un juicio o test de apreciación sobre si de la divulgación de la información solicitada puede resultar un perjuicio para esa investigación y sanción. Y efectuado tal juicio por parte del Consejo de Transparencia de Navarra, este concluye que no existe tal perjuicio para la investigación y sanción del expediente disciplinario a las letradas, ya que el Colegio, de manera meridiana, ha resuelto que no se ha acreditado indicio alguno de la posible existencia de una infracción por parte de las letradas y ha considerado procedente archivar las actuaciones y no incoar ningún expediente disciplinario.

De este modo, las alegaciones de las letradas ante la denuncia del solicitante y ahora reclamante, que habrán podido servir para alcanzar la conclusión de que no existe infracción alguna en su conducta profesional, forman parte del expediente archivado y concluso, por lo que su revelación no conlleva perjuicio para la investigación, que ya se ha producido, ni para la sanción, que se ha descartado.

Tampoco se observa que la revelación de las alegaciones suponga perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, pues estas notas y supuesto al que se refiere la letra b) del artículo 31.1 son distintos sustancialmente de los procedimientos disciplinarios o previos a estos que contempla la siguiente letra c). Como tampoco se aprecia que la revelación perjudique la igualdad de las partes en procesos judiciales y la tutela judicial [letra d)], pues no se está en sede judicial, sino administrativa, y lo que, en su caso, podría perjudicar la igualdad de las partes sería la no entrega de la información. Ni tampoco se aprecia que se perjudiquen las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control [letra e)] del Colegio de Abogados, el cual las ha podido ejercer plenamente y sin interferencia alguna hasta poner fin a sus actuaciones con el archivo acordado. Ni tampoco se percibe perjuicio para los intereses económicos y comerciales legítimos del Colegio o de las colegiadas, ni para el secreto profesional, ni para ninguna de las restantes limitaciones del artículo 31.1. En definitiva, no se aprecia que concurra ninguna de las limitaciones del artículo 31.

Por lo que se refiere a la protección de datos personales (artículo 32), es suficiente para garantizar dicha protección con que el Colegio de Abogados de Pamplona elimine (disocie) del documento de alegaciones cualquier información que contenga datos personales de las dos letradas o de terceros distintos de su mera identificación, dejando los argumentos que exponen las letradas en defensa de sus intereses o de terceros. Así, se compatibiliza el derecho de acceso a la información

pública del ciudadano con la protección de los datos personales de las letradas afectadas. Ha de recordarse en este punto que la normativa sobre protección de datos personales se refiere solo a personas físicas, mas no así a personas jurídicas, como podría ser la sociedad mercantil a la que se alude en el escrito del solicitante.

Noveno. En su escrito, el reclamante solicita mantener un careo con las letradas y que se concierte una cita con la decana del Colegio de Abogados de Pamplona.

Estas dos peticiones no guardan relación con el objeto de la reclamación que establece la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, y se exceden del cometido de esta vía de impugnación de las resoluciones expresas o presuntas de denegación del derecho de acceso a la información pública, vía que es sustitutiva de los recursos administrativos (artículo 45, números 1 y 2). Por ello, ambas peticiones deben considerarse improcedentes, lo que conduce a que la estimación de la reclamación solo sea parcial.

En su virtud, siendo ponente doña Itziar Ayerdi Fernández de Barrena, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad de los presentes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación formulada por don XXXXXX ante la negativa del Colegio de Abogados de Pamplona a facilitarle una copia del escrito de alegaciones presentado por las dos abogadas a las que había denunciado ante dicho colegio por razón de su actuación profesional.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Colegio de Abogados de Pamplona para que, en el plazo de quince días, proceda a facilitar al reclamante la información por este solicitada (una copia del escrito de las alegaciones presentado por las dos abogadas a las que había denunciado ante dicho colegio por razón de su actuación profesional), y para que remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia del envío de la información realizado al reclamante en el plazo de diez días hábiles desde que se efectúe, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria
(Consta firma en original)

Juan Luis Beltrán Aguirre