



Resolución 415/2019

S/REF:

N/REF: R/0415/2019; 100-002627

Fecha: 2 de septiembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejo General de la Abogacía Española

Información solicitada: Consulta al *Internal Market Information System* (IMI)

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante, a través de un representante, solicitó al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, con fecha 5 de abril de 2019, la siguiente información:

...habiendo tenido conocimiento de la solicitud de información n° 49272 realizada a través del sistema IMI (Sistema de Información del Mercado Interior) por parte del Ministerio della Giustizia italiano y dirigida a éste órgano con objeto de esclarecer dudas razonables sobre la situación profesional del abogado [REDACTED]. En fecha 05.02.2016, SOLICITO COPIA de la misma, y todo el lo en base a las siguientes.

ALEGACIONES

PRIMERA: Que el [REDACTED] ha tenido conocimiento de la existencia de la solicitud de información I M I n. 49272, realizada a través del sistema IMI (Internal Market Information System) de la Comisión Europea por parte del Ministero della Giustizia italiana dirigida al Consejo General de la Abogacía Española en fecha 05.02.2016.

SEGUNDA: Que el Reglamento n° 1 024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, establece en su artículo 10 el derecho de acceso, rectificación y supresión de los datos en el IMI.

Siendo el [REDACTED] directo interesado, tiene derecho a conocer en toda su amplitud cualquier solicitud de información relativa a su persona que se haya podido tramitar a través del IMI.

CUARTA: Que en virtud del artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos,

Por todo lo expuesto,

SOLICITO AL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA: Que habiendo por presentado este escrito, lo admita y proceda a facilitar al [REDACTED] por cualquier medio copia de la solicitud IMI n° 49272(...)

2. Con fecha 13 de mayo, el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA respondió la solicitud formulada de la siguiente manera:

En contestación al escrito encabezado por [REDACTED] recibido en fecha 9 de abril de 2019, registro de entrada RE-005664, por el que solicita copia de la solicitud de información n° 49272 tramitada sobre la situación profesional del citado abogado realizadas por medio de IMI, le informo que no es posible acceder a su solicitud por las siguientes razones:

Como sabe, el IMI es la herramienta electrónica proporcionada por la Comisión Europea para facilitar la cooperación administrativa entre autoridades competentes de los Estados miembros.

El artículo 19 del Reglamento (EU) n° 1024/2012 de 25 de octubre de 2012 establece que los agentes del IMI velarán por el ejercicio del derecho de acceso a los datos en el IMI de conformidad con la legislación nacional. De esta manera, y a la vista de su solicitud, será el agente responsable de IMI del Ministerio de Justicia Italiano el competente para poder cursar su solicitud al amparo de este artículo 19.

En todo caso, y en contestación a su solicitud al amparo de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, le informo de que no es posible acceder a la información que solicita por cuanto que ese contenido no es posible su divulgación ni cesión ya que queda amparado por la confidencialidad y secreto a la investigación por ilícitos administrativos, así como queda también limitado su acceso por las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control de las autoridades competentes en materia colegial y de ordenación de la profesión, cuyo incumplimiento podría acarrear graves perjuicios en la tramitación del expediente en cuestión. En definitiva la información solicitada queda su acceso limitado de acuerdo con el artículo 14.1.e) y g) de la Ley 19/2013.

3. Ante esta respuesta, el solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 11 de junio de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIBG), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que, tras exponer los hechos ocurridos, señalaba lo siguiente:

(...) la autoridad italiana se ha basado en las comunicaciones IMI enviadas por España para obstaculizar el ejercicio profesional del [REDACTED], por lo que éste puede y debe dirigirse a este órgano con el fin de obtener acceso a la información que le afecta directamente en cuanto interesado. El acceso tiene esta dos razones:

1) comprobar lo que fue enviado exactamente por las autoridades españolas y – en su caso – pedir la rectificación;

2) comprobar si las autoridades italianas han interpretado correctamente las comunicaciones españolas y – en su caso – pedir la rectificación de los actos administrativos italianos;(...)

Está claro que el [REDACTED] – colegiado en España como abogado “ejerciente y residente” tiene así derecho a acceder a la comunicación IMI enviada por el CGAE.

[REDACTED] necesita conocer el contenido completo de su IMI – así como fue enviada por el CGAE – así que pueda examinarla.

Por su parte, la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común, regula en el art. 53 regula los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, teniendo la posibilidad de conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

La comunicación IMI tiene un valor de documento administrativo, y como tal, le es de aplicación las normas, no sólo comunitarias, sino también nacionales sobre el acceso al expediente administrativo.(...)

En relación a la limitación de la información sobre la base del art. 14. e) y g) de la Ley 19/2013, en el caso que nos ocupa no existe ningún ilícito administrativo, el [REDACTED] está regularmente inscrito.

Por tanto, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios así como las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, no es un cajón desastre que pueda amparar la denegación general de información ni tiene carácter perpetuo. Eventualmente estaría limitada por el periodo de investigación y diligencias previas, y la comunicación solicitada es del 2016, por lo que dichos periodos son ampliamente pasados.

Suponiendo que se trate de una investigación de ilícitos administrativos, no deja de ser sino una manifestación del “ius puniendis” del Estado en el ámbito administrativo, por lo que la transparencia es fundamental.

Eventualmente, si se hubiera iniciado cualquier procedimiento o diligencias informativas contra el [REDACTED] éste debería haber sido notificado, cosa que no ha sucedido. Y en cualquier caso, al menos el acceso a la información sobre si se ha realizado una comunicación IMI sobre el [REDACTED] ante este organismo, siendo él directo interesado, es una información que no puede ser negada ni al amparo del art. 14.1.e) y g) de la Ley 19/2013.

4. El expediente de reclamación fue remitido, el 12 de junio de 2019, al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA al objeto de que presentase las alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 3 de julio e indicaba lo siguiente:

(...) de acuerdo con nuestros antecedentes, este Consejo General considera que no procede la reclamación de acceso presentada por los siguientes motivos:

Me remito íntegramente a la contestación que en su día se dio a la misma solicitante y considero que debe confirmarse la denegación de la solicitud precisamente porque se parte de una premisa errónea. Reiteramos que el IMI es la herramienta electrónica proporcionada por la Comisión Europea para facilitar la cooperación administrativa entre autoridades competentes de los Estados miembros, cumplimentado una serie de datos preestablecidos. Por tanto no estamos ante un acto administrativo o resolución del Consejo General que contenga valoración de algún tipo y menos aún de naturaleza jurídica que determine o

implique dar o no validez a una situación sobre el reconocimiento de un título profesional, cuya competencia en este caso le corresponde únicamente a la autoridad Italiana.

Además, y como se informó a la solicitante, el artículo 19 del Reglamento (EU) nº 1024/2012 de 25 de octubre de 2012 establece que los agentes del IMI velarán por el ejercicio del derecho de acceso a los datos en el IMI de conformidad con la legislación nacional. De esta manera, y como igualmente se informó a la solicitante, será el agente responsable de IMI del Ministerio de Justicia Italiano el único competente para poder cursar esta solicitud al amparo de este artículo 19.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Asimismo, la LTAIBG establece en su artículo 2 el denominado Ámbito subjetivo de aplicación de la norma, incluyendo, en su apartado 1 e) a las Corporaciones de Derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Igualmente, el apartado 2 del

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

mismo artículo 2 señala que se entiende por Administraciones Publicas los Organismos y entidades incluidas en las letras a) a d) del apartado anterior.

En consecuencia, las Corporaciones de Derecho público-entre las que se encuentra la entidad reclamada, el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA no son Administración Pública y la aplicación a las mismas de la LTAIBG viene referida únicamente a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo

Por tanto, hay que analizar si la información requerida está elaborada dentro de sus funciones administrativas. De lo contrario debería desestimarse la reclamación presentada.

4. Los colegios profesionales son entidades singulares debido a su doble dimensión; la privada y la pública. La pública responde a una perspectiva orientada al interés público en relación al ejercicio de las profesiones colegiadas, la privada, sin embargo, se manifiesta en la defensa de los intereses legítimos de la profesión y de sus miembros. Según la jurisprudencia los colegios profesionales son equiparados a las administraciones públicas territoriales en lo que se refiere a la dimensión pública de los colegios, ciñendo esta condición a las funciones que la ley les atribuye. Derivado de dicha naturaleza peculiar, los colegios profesionales se sitúan entre la Administración, los colegiados y los usuarios-beneficiarios de los servicios prestados por los colegiados (consumidores y usuarios, clientes y pacientes).

En atención a esta premisa, cabe comenzar señalando que los colegios profesionales, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional (TC), tienen una naturaleza mixta o bifronte derivada de la referencia que a sus peculiaridades realiza la propia CE y a la reserva de ley para su regulación. En palabras del TC, *“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión –que constituye un servicio al común– se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante”*. (STC 89/1989, de 11 de mayo). Aspecto que ha venido a consolidarse por numerosa jurisprudencia entre la que cabe destacar la STC 201/2013, de 5 de diciembre, entre otras.

En este sentido, cabe recordar que están sujetos a derecho administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el artículo 2.4 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que “las Corporaciones de Derecho Público se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”.

Cualquier persona tiene derecho a acceder a la información pública de la que dispongan las mencionadas entidades respecto a sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo” previo ejercicio del derecho de acceso.

5. A modo de ejemplo, derivado del contenido del artículo 5 de la [Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales](#)⁵, se citan algunos ámbitos materiales sobre los que puede proyectarse el ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de actividades de corporaciones de derecho público sujetas a derecho administrativo:

- El cumplimiento de las normas deontológicas.
- El ejercicio de la potestad sancionadora.
- Los recursos procesales.
- La defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.
- La representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia
- La colaboración con las Administraciones Públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector
- Las funciones delegadas por la Administración.
- La información relativa al procedimiento electoral de la corporación de derecho público de que se trate, comprensiva de la información relacionada con el derecho de sufragio activo y pasivo; La convocatoria de elecciones; la presentación de candidaturas; la elaboración del censo electoral; la constitución de la mesa electoral y las facultades de su presidente; las papeletas; la forma de acreditar el voto; el voto por correo; el escrutinio; la elaboración del acta correspondiente; y, finalmente, la toma de posesión de los candidatos elegidos, con el

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289>

límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG en lo que concierne, a mero título ejemplificativo, al censo electoral.

- Las actas de los órganos colegiados de gobierno, respecto de todas aquellas actividades que se refieran al ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo de las previstas en la normativa sobre colegios profesionales con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG.

Sin embargo, la ordenación y regulación del ejercicio profesional y, en concreto, la información sobre la situación de la colegiación del reclamante, no entra dentro de las funciones de derecho administrativo, sino de la regulación privada del ejercicio de la actividad.

6. Además de lo anterior, en el presente caso, debe llamarse la atención sobre el posible objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG en relación a la solicitud formulada.

En efecto, el concepto de información pública que recoge la Ley y en base al cual puede presentarse una solicitud de acceso, se refiere a información de la que disponga un organismo o entidad de los sujetos a la Ley en el momento en que se produce la solicitud. Y ello, para garantizar el objetivo que persigue la norma y que no es otro que “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad*” (art. 1 de la LTAIBG).

En el caso que nos ocupa, el objeto de la solicitud es la comunicación realizada, a través del sistema IMI mencionado en los antecedentes de hecho, entre el Ministerio de Justicia italiano y el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA al objeto, parece ser, de aclarar determinadas circunstancias sobre la situación de colegiación del reclamante.

Ha de señalarse igualmente que consta en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno otro expediente de reclamación ([R/0468/2018](#)⁶) presentado por la misma persona que actualmente ostenta la representación del [REDACTED], en el que se planteaban cuestiones idénticas a las actuales y en el que concluimos que

Consecuencia de esta tramitación ha quedado aclarado, en nuestra opinión, que las cuestiones que se plantean en el escrito de la interesada no guardan relación, o al menos no

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

ha quedado debidamente acreditado que así sea, con una solicitud de información presentada al amparo de la Ley de Transparencia.

Como es conocido, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que no debe vincularse a un aspecto meramente formal de la solicitud- como sería que en la misma se hiciera referencia expresa a que se presenta al amparo de la LTAIBG- la consideración de lo planteado como una solicitud de información basada en la LTAIBG. Entendemos que es, por lo tanto, la naturaleza y contenido del escrito y su relación con la finalidad de la norma- recogidas esencialmente en su Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos-lo que debe ser objeto de análisis.

A nuestro juicio, las cuestiones aquí planteadas no se enmarcan en el principio de rendición de cuentas por la actuación pública en la que se basa la LTAIBG, sino que pretende conocer cuestiones vinculadas a un concreto interesado y a las circunstancias- en este caso, el contenido de una comunicación realizada a través del sistema IMI- vinculadas a un expediente cuya documentación, tal y como se refiere la solicitud, es accesible según la normativa general aplicable a los derechos del interesado en el procedimiento administrativo.

Por todo cuanto antecede, entendemos que no nos encontramos ante la vulneración del ejercicio del derecho de acceso a la información pública amparado por la LTAIBG y que, en consecuencia, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] en representación de [REDACTED], con entrada el 11 de junio de 2019, contra el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁷, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>