



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0124/2018 (100-000505)

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 8 de marzo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 22 de enero de 2018, tuvo entrada en el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España (en adelante, el CGCOITAE) solicitud de información formulada por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los siguientes términos:

Asunto: Información relativa a Colegio

Los Colegios profesionales son Corporaciones de derecho público, y como tal, están obligados, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, por las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) en materia de transparencia de la actividad pública (Art. 2.1.e) de la LTAIBG.

De acuerdo con la citada ley le solicito los siguientes datos:

Estadísticas desde el año 2007 desglosadas por año, hasta la fecha indicando los siguientes datos: número de colegiados, número de colegiados ejercientes, número de colegiados que han presentado visados, número de visados, cantidad ingresada por los visados e ingresos totales.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. En fecha 8 de marzo de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, al entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de información formulada, y ello al considerar transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación a la misma.
3. El 9 de marzo de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado del expediente a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, el referido Consejo General formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que pudiera fundamentar las mismas.

El 11 de abril de 2018, tuvo entrada el escrito de alegaciones formulado por la Presidenta en funciones del referido organismo, cuyo tenor literal era el siguiente:

(...)

-El Consejo General es el órgano superior representativo y coordinador de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de España. Tiene a todos los efectos la condición de Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, según se desprende del artículo 49 de los vigentes Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de España y de su Consejo General, aprobados por Real Decreto 2772/1978, de 29 de septiembre, y modificados por Real Decreto 429/1999, de 12 de marzo, y Real Decreto 861/2003, de 4 de julio (en adelante, EE.GG.).

En la actualidad están constituidos e integrados en el Consejo General veintiséis Colegios territoriales, cuya cita pormenorizada se contiene en el art. 5/EE.GG., letra e) (falta únicamente la referencia al Colegio de Ourense, que fue constituido con posterioridad a la aprobación y vigencia del referido precepto estatutario).

De conformidad con su naturaleza de Consejo General coordinador, según lo dispuesto en los artículos 4.4 y 9 de la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), el Consejo General no tiene atribuida directamente la función de colegiar a los titulados habilitantes para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Agrícola (en adelante, ITA), ni tampoco de visar los trabajos profesionales de los referidos colegiados, actividades que son de competencia de los Colegios territoriales, que son quienes recaban en primera instancia los datos relativos al número de colegiados y trabajos profesionales visados, sin perjuicio de la obligación de facilitar al Consejo General ciertos datos a los que se refiere la LCP, según se expondrá a continuación:

-las organizaciones colegiales están sujetas en su actuación al principio de transparencia en su gestión, según se desprende del art. 11.1/LCP. Esta



norma constituye una disposición legal específica en materia de publicidad activa y régimen jurídico de acceso a la información, en los términos establecidos en el art. 5.2/TIIPBG.

En virtud del citado art. 11/LCP, las organizaciones colegiales deben elaborar y publicar en su página web en el primer semestre del año una Memoria Anual, que contendrá, al menos, la siguiente información que guarda relación con la solicitud del [REDACTED]:

"a) Informe anual de gestión económica (...).

g) Información estadística sobre la actividad de visado".

Asimismo, y según el art. 11.3/LCP, el Consejo General hará pública, junto a su Memoria Anual, la información estadística a la que hace referencia el apartado uno de dicho artículo de forma agregada para el conjunto de la organización colegial. A esos efectos, el art. 11.4/LCP señala que los Consejos Autonómicos y los Colegios territoriales facilitarán a sus Consejos Generales o Superiores la información necesaria para elaborar la Memoria Anual.

Por otra parte, y respecto a los colegiados, el art. 10/LCP prevé el acceso a través de la ventanilla única disponible en la página web de las organizaciones colegiales al Registro de Colegiados, que estará permanentemente actualizado y en el que constarán, al menos, los siguientes datos: nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que estén en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional. Los Colegios Profesionales de ámbito territorial facilitarán a los Consejos Generales o Superiores, y en su caso a los Consejos Autonómicos de Colegios, la información concerniente a las altas, bajas y cualesquiera otras modificaciones que afecten a los Registros de colegiados y de sociedades profesionales, para su conocimiento y anotación en los Registros centrales de colegiados y de sociedades profesionales de aquéllos.

Así pues, las obligaciones de publicidad activa de las organizaciones colegiales se cumplen con la referida Memoria Anual y registros colegiales y centrales de colegiados a publicar en ventanilla única, debido a lo cual, y en cuanto a los datos que aparezcan en ella, no existe obligación de dar acceso a los datos que aparezcan en la misma, precisamente por ser datos ya publicados, tal y como prescribe el art. 18.1.a/LTIIPBG:

"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general"



-El Consejo General tiene publicadas en su página web sus Memorias Anuales a partir del ejercicio 2011, tras la entrada en vigor de los preceptos referidos de la LCP, que tuvo lugar el 27 de diciembre de 2009.

No obstante, no dispone en la fecha del presente de los datos necesarios para la publicación de la información estadística del art. 11.1/LCP de forma agregada para el conjunto de la organización colegial, debido a la falta de remisión de los mismos por parte de los Colegios territoriales, situación que se halla en curso de subsanación y que pretende ser próximamente resuelta mediante la obtención a instancia del Consejo General y ulterior publicación en página web de dichos datos, todo ello con independencia de lo que resulte de la reclamación objeto del presente expediente.

SEGUNDA.- Causas de inadmisión o, subsidiariamente, necesidad de concreción. de la solicitud de información pública recibida en el Consejo General.

2.1. La solicitud remitida por el [REDACTED] adolece de falta de concreción y claridad, por cuanto parece dirigirse a uno o varios Colegios y no al Consejo General (en el asunto figura "Información relativa a Colegio"), y los datos solicitados son de disponibilidad inicial y directa por parte de los Colegios territoriales, tal y como se ha expuesto en la Alegación Primera, sin que en ningún momento se especifique de forma explícita que lo que se solicita es la información estadística agregada de ámbito del conjunto de la organización colegial (estatal).

Por otra parte, la información sobre el número de colegiados y colegiados en situación de habilitación profesional está disponible en las ventanillas únicas de los Colegios territoriales y del Consejo General publicadas en las respectivas páginas web, mientras que la información sobre cuentas anuales de los Colegios territoriales (en la cual constan los datos sobre ingresos, con epígrafes específicos sobre los derivados de la actividad de visado colegial) figura en las Memorias Anuales de cada uno de ellos, que también son objeto de publicación en página web, lo cual permite considerar que puede concurrir la causa de inadmisión del art. 18.1.a/LTAIPBG, relativa a información en curso de publicación general. A ese respecto, el art. 22.3/LTAIPBG dispone que si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

2.2. No obstante, por si se considerase que no concurre causa de inadmisión de la solicitud y se entendiese que esta, pese a su falta de concreción a ese respecto, puede interpretarse que está referida a la información estadística agregada de ámbito estatal, y proclamando por anticipado la plena voluntad de este Consejo General de cumplir con sus obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información pública, para lo cual se solicitará de oficio a los Colegios territoriales los datos que sean necesarios a ese respecto y se dará cumplimiento a lo que resuelva el CTBG en el presente



expediente si se atiende a lo legalmente establecido (y sin perjuicio de las acciones que legítimamente asisten a este Consejo General, en caso de considerar vulnerada dicha legislación), entendemos necesario exponer las siguientes dudas razonables que plantea la solicitud de información recibida, al respecto de las cuales no existe un criterio claro en cuestiones como el alcance temporal de la información a proporcionar o su vinculación a actividades sujetas a Derecho administrativo, que son las únicas que determinan la inclusión de esta Corporación de Derecho público en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIPBG, según dispone su art. 2.1.2 ("Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo"):

2.2.1. En cuanto al alcance temporal de la información, el interesado solicita estadísticas desde el año 2007.

No obstante, este Consejo General entiende que la obligación de publicidad activa establecida en la legislación especial contenida en la LCP se iniciaría a partir de la entrada en vigor de los nuevos arts. 10 y 11 de dicha Ley, es decir, a partir del 27 de diciembre de 2009, lo cual dejaría fuera los ejercicios anteriores a esa fecha (2007, 2008 y 2009). Así resulta de la condición de norma específica de aplicación principal de la LCP, siendo la LTAIPBG supletoria de aquellos efectos, según dispone su art. 5.2.

Y, sin perjuicio del criterio anterior, se le plantea a este Consejo General la disyuntiva de si la fecha a considerar no será incluso una posterior, a saber, la de la entrada en vigor de la LTAIPBG, tal y como se desprende de la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 23 de octubre de 2017, que resolvió recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa en el cual ostentó la condición procesal de parte recurrida el CTBG, y que vino a considerar que la fecha a partir de la cual resulta obligado facilitar la información es 10 de diciembre de 2014, fecha a partir de la cual se inició la vigencia de la LTAIPBG.

Por tanto, sería oportuno a efectos de una hipotética admisión de la solicitud que el CTBG clarificase cuál es la fecha a quo a partir de la cual resulta legalmente obligado facilitar el acceso a la información, ya fuere la de vigencia de la LTAIPBG, la de vigencia de las obligaciones de publicidad activa establecidas en la LCP (criterio por el que se decanta este Consejo General), o bien la que coincide con la solicitud formulada por el interesado.

2.2.2. Por otra parte, resulta determinante para pronunciarse sobre la solicitud delimitar qué se entiende por "actividades sujetas al Derecho administrativo", dado que es el presupuesto de hecho que ha previsto el legislador para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la LTAIPBG.

En cuanto a dicha cuestión a clarificar, se le plantean a este Consejo General dudas razonables acerca de la inclusión entre las materias que deben



considerarse como sujetas a Derecho administrativo de las cantidades ingresadas por los visados e ingresos totales. Y ello por los siguientes motivos:

En primer lugar, el art. 11/LCP se refiere únicamente a la "información estadística sobre visado", pero no alude a los ingresos económicos por este concepto. No parece, en principio, que dicha categoría de información a incluir en la Memoria Anual haya de incluir esos datos económicos, que más bien son propios de las cuentas anuales.

En segundo lugar, el propio CTBG ha cuestionado en resoluciones precedentes que las cuentas anuales hayan de formar parte de las materias sujetas a Derecho administrativo, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (en adelante, TS). Así se pronunció, por ejemplo, la Resolución de 31 de mayo de 2016 de ese CTBG, dictada en el expediente R/0081/2016 (relativo a solicitud de información remitida al Consejo General de Colegios de Enfermería de España), cuyo Fundamento de Derecho 9 concluía afirmando literalmente que "En definitiva, teniendo en cuenta lo anterior, procede concluir que el presupuesto y las cuentas anuales que sobre el mismo se rindan no forman parte de las materias que deben considerarse como sujetas a Derecho Administrativo, por lo que debe desestimarse la reclamación en este sentido". Todo ello con fundamento en las sentencias de 18 de julio de 2008 y 7 de marzo de 2011 del TS (Sala 3ª), que, partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) relativa a la naturaleza mixta o bifronte de los Colegios Profesionales, vienen a distinguir entre dichas materias no sujetas a Derecho administrativo y otras que sí lo estarían, como la colegiación obligatoria, régimen electoral, visado colegial cuando así lo exijan los respectivos Estatutos, o régimen de recursos contra actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales en el ámbito de sus competencias.

Por tanto, sería oportuno a efectos de una hipotética admisión de la solicitud que el CTBG clarificase si los datos de naturaleza económica solicitados (cantidad ingresada por los visados, e ingresos totales), propios de las cuentas anuales, son considerados como sujetos a Derecho administrativo y, por tanto, incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública. O si, por el contrario, quedan fuera de aquel, resultando suficiente con la publicidad activa realizada a partir de la Memoria Anual, según el art. 11/LCP. Cabría clarificar también si la información estadística sobre la actividad de visado debe incluir o no los ingresos colegiales por ese concepto (se considere o no como materia sujeta a Derecho administrativo).

En virtud de todo lo expuesto, de ese centro directivo SOLICITA que, teniendo por presentado este escrito, lo admita y lo incorpore al expediente R /0124/2018. teniendo por formuladas por parte de este Consejo General las alegaciones contenidas en el mismo, y acordando:



1º la inadmisión de la reclamación formulada con cuantas declaraciones resulten inherentes al respecto.

2º Subsidiariamente, y para el caso de que la reclamación sea admitida. que se determinen por parte de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los datos que deben ser susceptibles de integrar la información pública a la que se de acceso al solicitante clarificando expresamente las cuestiones planteadas en los subapartados 2.2.1 y 2.2.2 de la Alegación Segunda

4. El 12 de abril de 2018, y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, este Consejo procedió a dar traslado del expediente al ahora reclamante a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 13 de abril del mismo año, tuvo entrada en este Consejo escrito con las alegaciones que el interesado tuvo por conveniente efectuar, en los siguientes términos:

1. El Colegio alega dice que no se me contestó por las dudas suscitadas por la imprecisión de las peticiones solicitadas. Ante las dudas, por lo general se suele pedir aclaraciones, lo que no ha sido el caso. No es, ni debe ser entendido como alegación. No contestar ante una petición razonada, es cuando menos una falta de educación.

2. La información que contiene las memorias, ni esta sistematizada ni comprende el grueso de los datos que se solicitan.

3. Los datos que se solicitan son agregados no requieren elaboración y son los mismos que han remitido otros Colegios.

4. Para nuestro estudio es vital saber cuántos ingenieros visan y cuantos ingresos generan esos visados/registros. La disquisición si están dichos datos sujetos o no al derecho administrativo, y por tanto aplicable el derecho a la información está a mi modo de ver, basado en falsa premisas. Las sentencias aludidas no son aplicables a este caso.

5. Los límites temporales al almacenamiento de la información estadística son, en este caso irrelevantes. Sobre todo porque las estadísticas son más fiables cuando sus series son largas y están disponibles al público. En este caso el Colegio no puede alegar ignorancia sobre estos temas.

Por tanto este ciudadano solicita:

1. Que se rechacen las alegaciones presentadas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España.

2. Se suministre la información solicitada a la mayor brevedad.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, es necesario recordar que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se abordan en los artículos 17 a 22 de la LTAIBG, especificándose en el artículo 20.1, en lo que atañe a la resolución de las solicitudes de información, que:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.”

Mientras que, por su parte, el apartado 4 del mismo artículo dispone lo siguiente:

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”

En el presente caso, el CGCOITAE no ha contestado al solicitante incumpliendo con la obligación de resolución dispuesta en el artículo 20 de la LTAIBG. A este respecto, la Corporación justificaba su incumplimiento en *“las dudas suscitadas por la imprecisión de aquella [la solicitud de información] respecto a su ámbito subjetivo y adecuación a la normativa vigente de su alcance temporal y contenido material, así como a la falta de disponibilidad en este Consejo General de varios de los datos requeridos”*. No obstante, los anteriores motivos no pueden justificar en ningún caso el incumplimiento de la referida obligación, al resultar esta de inexcusable cumplimiento.

Así, debe recordarse que, en los casos en los que la solicitud de información no esté lo suficientemente clara, el propio art. 19.2 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en



caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Por lo tanto, en este sentido, debe recordarse la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG, que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y que además dispone de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Por otro lado, la ausencia de contestación determina la aparición de la figura del silencio administrativo negativo. En consecuencia, debe aplicarse el Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, según el cual, cuando la solicitud de información no ha sido atendida, el plazo de un mes previsto en el art. 24 de la LTAIBG para presentar una reclamación no se considera de aplicación.

3. Respecto al ámbito subjetivo, los estatutos generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de España y de su Consejo General fueron aprobados por el Real Decreto 2772/1978, de 29 de septiembre, siendo posteriormente objeto de modificación mediante el Real Decreto 429/1999, de 12 de marzo, y el Real Decreto 861/2003, de 4 de julio.

Por lo que aquí interesa, el CGCOITAE se configura como el órgano superior representativo y coordinador de los Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de España. Este tiene a todos los efectos la condición de Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Para el ejercicio de sus funciones, goza de exclusividad para asumir la representación corporativa de los Ingenieros Técnicos Agrícolas, así como de la profesión.

Pues bien, el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG viene establecido en su artículo 2, incluyendo, en su apartado primero, letra e), a las *Corporaciones de Derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*. Igualmente, el apartado 2 del mismo artículo señala que se entiende por Administraciones Públicas los Organismos y entidades incluidas en las letras a) a d) del apartado anterior.

En consecuencia, los Consejos Generales, en tanto que órganos representativos de Colegios Profesionales, tienen la consideración de Corporaciones de Derecho público, y por extensión no deben ser considerados Administraciones Públicas a los efectos de la LTAIBG, por lo que la norma le es de aplicación sólo en sus actividades sujetas a derecho administrativo.



Esta previsión legal implica, en consecuencia, que las Corporaciones de Derecho Público, por una parte, quedan sometidas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa definidas en el Capítulo II del Título I de la LTAIBG –artículos 5 a 11- en lo que atañe a sus “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*” –para cuyo cumplimiento efectivo la Disposición adicional tercera de la LTAIBG prevé la posibilidad de que tales Corporaciones puedan celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente-; y, por otra parte, que cualquier persona tiene derecho a acceder a la “*información pública*”, entendida ésta en los términos del artículo 13 de la LTAIBG y de acuerdo con el procedimiento regulado en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre –artículos 12 a 22-, que obre en poder de las Corporaciones de Derecho Público respecto, igualmente, de sus “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”.

Así con el fin de impulsar la cultura de la transparencia y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en ámbito de las Corporaciones Públicas, este Consejo elaboró de manera conjunta con Unión Profesional un documento orientativo denominado “Guía de Transparencia y Acceso a la Información Pública dirigida a los Colegios y a los Consejos de Colegios Profesionales y demás Corporaciones de Derecho Público” en el mes de diciembre de 2016. En dicho documento se contiene la respuesta a alguna de las cuestiones planteadas en la presente reclamación como, por ejemplo, el alcance que debe reconocerse a la noción de *actividad sujeta a Derecho administrativo*.

4. Definida la naturaleza jurídica del CGCOITAE como Corporación de Derecho Público, y, en consecuencia, reconocido el sometimiento de este al ámbito subjetivo de la LTAIBG, recuérdese que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 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 existente en el momento de la formulación de la solicitud, por cuanto se encuentra en posesión del Organismo que recibe la misma, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

5. Sentado lo anterior, procede analizar a continuación el ámbito material de la solicitud formulada. Y es que del tenor literal de los preceptos de la LTAIBG anteriormente reseñados, resulta determinante para pronunciarse sobre la reclamación planteada delimitar qué se entiende por “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”, en tanto se trata del presupuesto de hecho que ha previsto el legislador para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.



En atención a esta premisa, cabe comenzar señalando que los Colegios Profesionales -y por extensión sus Consejos Generales- tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional, tienen una naturaleza mixta o bifronte, en tanto que organismos de base representativa. Esta doctrina aparece sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo -reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que, tras recordar los diferentes posicionamientos doctrinales sobre la materia, su Fundamento Jurídico 5 sostiene lo siguiente:

“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. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad -«peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]”.

6. La configuración de los Colegios Profesionales y, en extensión de los Consejos Generales, 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. –entre otras, STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7-.

Asimismo, del conjunto de funciones que tienen encomendadas los Colegios Profesionales por el artículo 5 de la 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, sólo pueden considerarse como públicas una parte del total que desempeñan, esto es, aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estos entes –p.ej. representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia; la regulación de la profesión; la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector; las funciones que le haya podido delegar la Administración, etc.-, dado que el resto son funciones dirigidas al interés particular.



De este modo, se puede sostener que sólo el ejercicio de dichas funciones públicas es el que se sujeta a Derecho Administrativo y, en concreto, a la legislación sobre procedimiento administrativo y, además, sólo los actos dictados en el cumplimiento de tales funciones públicas que tienen atribuidas los Colegios son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

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, la Disposición transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas disponía que “[l]as Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda”. Previsión que, en cierto sentido, ha aclarado el nuevo artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al prever que “[l]as Corporaciones de Derecho Público se regirán 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”.

Mientras que, finalmente, el artículo 2.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone que “[e]l orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas”.

7. Toda vez que se ha delimitado sumariamente el marco en el que ha de interpretarse el sentido de la expresión “actividades sujetas a Derecho Administrativo”, corresponde a continuación examinar el ámbito respecto del que el ahora reclamante ha planteado su derecho de acceso a la información.

En primer lugar, cabe advertir, como ya se indicara, que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es por ello que el objeto de una solicitud de acceso a la información se debe conformar por información existente en el momento de la formulación de la solicitud y en posesión del Organismo que recibe la misma, bien porque haya sido elaborada o porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones encomendadas.



A estos efectos resulta necesario delimitar el objeto de la reclamación formulada, la cual viene referida a información estadística sobre el número de colegiados, número de colegiados ejercientes, número de colegiados que han presentado trabajos a visado, número de visados efectuados, cantidades ingresadas como consecuencia de la actividad de visado e ingresos totales, referenciados los datos al período comprendido entre 2007 y la fecha de presentación de la solicitud.

En aras a una mayor claridad expositiva, el análisis del objeto de la solicitud que da lugar a la presente reclamación se efectuará diferenciando la materia entre aquella información relativa a colegiados, aquella correspondiente a la actividad de visado; y finalmente aquella de índole económica.

8. Siguiendo el orden propuesto, comenzaremos el análisis por la información relativa a colegiados. Pues bien, el ahora reclamante solicitaba conocer el número de colegiados, así como cuántos de los mismos se encontraban en la modalidad de colegiación como ejerciente. Igualmente, se requería el número de colegiados que hubieran presentado trabajos a visado, aspecto que será objeto de análisis en el apartado reservado al estudio de la actividad de visado por estas corporaciones.

Este Consejo estima que el extremo relativo al número de colegiados, sean estos ejercientes o no, es un aspecto íntimamente relacionado con la actividad sometida a Derecho Administrativo de estas Corporaciones por lo que se considera “información pública” en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG.

No obstante, alega el CGCOITAE que, dada la “naturaleza de Consejo General coordinador, según lo dispuesto en los artículos 4.4 y 9 de la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), el Consejo General no tiene atribuida directamente la función de colegiar a los titulados habilitantes para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Agrícola (en adelante, ITA), ni tampoco de visar los trabajos profesionales de los referidos colegiados, actividades que son de competencia de los Colegios territoriales, que son quienes recaban en primera instancia los datos relativos al número de colegiados y trabajos profesionales visados, sin perjuicio de la obligación de facilitar al Consejo General ciertos datos a los que se refiere la LCP, según se expondrá a continuación (...)”.

De lo anterior, parece extraerse que el CGCOITAE carece de la información relativa al número de colegiados de los Colegios Profesionales que se agrupan bajo su representación, y ello a pesar de lo dispuesto en el artículo 11.4 de la LCP que establece que “A los efectos de cumplimentar la previsión del apartado anterior, los Consejos Autonómicos y los Colegios Territoriales facilitarán a sus Consejos Generales o Superiores la información necesaria para elaborar la Memoria Anual”. Igualmente tal conclusión parecería contradictoria con la afirmación realizada con el siguiente tenor: “Los Colegios Profesionales de ámbito territorial facilitarán a los Consejos Generales o Superiores, y en su caso a los Consejos Autonómicos de Colegios, la información concerniente a las altas, bajas



y cualesquiera otras modificaciones que afecten a los Registros de colegiados y de sociedades profesionales, para su conocimiento y anotación en los Registros centrales de colegiados y de sociedades profesionales de aquéllos.”

No obstante, aun en el supuesto de no disponer de dicha información, el CGCOITAE debiera haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, el cual establece que “Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, este la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.

Muy al contrario, el CGCOITAE remite a la información obrante en las ventanillas únicas de los Colegios Territoriales y del propio organismo. Así expresamente señala:

“Por otra parte, la información sobre el número de colegiados y colegiados en situación de habilitación profesional está disponible en las ventanillas únicas de los Colegios territoriales y del Consejo General publicadas en las respectivas páginas web, mientras que la información sobre cuentas anuales de los Colegios territoriales (en la cual constan los datos sobre ingresos, con epígrafes específicos sobre los derivados de la actividad de visado colegial) figura en las Memorias Anuales de cada uno de ellos, que también son objeto de publicación en página web, lo cual permite considerar que puede concurrir la causa de inadmisión del art. 18.1.a/LTAIPBG, relativa a información en curso de publicación general. A ese respecto, el art. 22.3/LTAIPBG dispone que si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

Respecto a la obligación de dar acceso a información pública que ya hubiera sido objeto de publicidad activa se analizará pormenorizadamente en otro fundamento de esta resolución.

En conclusión, el CGCOITAE, en caso de carecer de la información solicitada, por lo que aquí respecta, aquella relativa al número de colegiados y colegiados ejercientes, debiera haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, dando traslado de la solicitud a los órganos competentes, en este caso los Colegios Territoriales integrados en su seno.

9. Respecto a la naturaleza del visado colegial, debe partirse de la configuración del mismo como acto de control sujeto a derecho administrativo realizado por los colegios profesionales en ejercicio de una función pública atribuida por la Ley. Y es que, como ya indicara anteriormente, los Colegios profesionales en tanto que asociaciones de base privada, no sólo ejercen funciones de "autoadministración", sino otras de carácter público que hacen que se les considere Administración corporativa. Dentro de estas últimas, se encontraría la potestad de visado referida al ejercicio de profesiones técnicas.

Así tras la modificación de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, llevada a cabo por Ley 25/2009, mediante la cual se añadía un nuevo artículo 13, se



establece que el objeto del visado es comprobar, al menos, la identidad y habilitación profesional del autor, con utilización del registro de colegiados, así como la corrección e integridad formal de la documentación, debiendo detallar qué extremos son sometidos a control e informando de la responsabilidad que asume el Colegio, el cual responderá subsidiariamente de los daños que tengan origen en defectos que debieran haberse puesto de manifiesto en el momento del visado.

En este sentido se ha pronunciado el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de diciembre de 2001, de su Sala Tercera, al indicar que

"el visado garantiza, entre otras condiciones, la capacidad, colegiación e idoneidad del técnico para llevar a cabo determinadas actuaciones profesionales, de las que no se excluyen aquellas que acreditan la conformidad de una determinada instalación industrial al proyecto técnico al que debe adaptarse".

Por su parte, tras la reforma efectuada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, se ha modificado sustancialmente el régimen de los visados colegiales. De esta manera, corresponde a tales corporaciones *"visar los trabajos profesionales de los colegiados, únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados"*. De lo anterior, se advierte el menor intervencionismo de los colegios profesionales, quedando reducido el uso de los mismos únicamente, a los casos en que responda a una solicitud expresa de los clientes, y a aquellos supuestos en que su obligatoriedad venga establecida por el Gobierno mediante Real Decreto, extremo que queda concretado en el RD 1000/2010, de 5 de agosto. Consecuentemente, en la actualidad, se parte del criterio de la voluntariedad de dicho instrumento, por lo que en ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.

Igualmente, el propio fundamento del visado colegial se vincula, de conformidad con lo dispuesto en la LCP, por un lado, a que el visado sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas; por otro, a que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.

Pues bien, como ya ha reconocido la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la referida Sentencia así como en su pronunciamiento de 27 de julio de 2001, en los proyectos elaborados por los miembros de su profesión, la intervención del Colegio profesional supone el control colegial o corporativo de la idoneidad profesional del técnico que lo redacta y la corrección e integridad formal de la documentación integrante del trabajo (visado corporativo o colegial).



Esta misma sentencia indica que el alcance de la potestad de visado no se limita a ser el de un acto corporativo de naturaleza interna o acto colegial de control de la actividad profesional de los colegiados sino que, **por provenir de una Administración corporativa, representa el ejercicio de una función pública que trasciende del marco interno de las relaciones entre el Colegio y los colegiados, al significar un control del ejercicio de la profesión** que, a diferencia de lo que ocurre con el visado urbanístico, no puede ser llevado a cabo por otra Administración Pública que el Colegio profesional correspondiente, de ahí que su omisión alcanza a provocar la anulabilidad de las licencias de obras concedidas.

A la luz de lo anterior, cabe concluir que la actividad de visado constituiría una actividad sujeta a Derecho Administrativo, y por tanto, concurriría el presupuesto de hecho que ha previsto el legislador para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la LTAIBG.

Lo anterior parece confirmarse de lo dispuesto en la letra g) del artículo 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, la LCP), cuando incluye entre la información a incluir en la Memoria Anual la relativa a los visados.

10. Sentado lo anterior, es preciso advertir que el objeto de la solicitud se orientaba a obtener varios extremos relativos a la actividad de visado por parte de los Colegios. Así se interesaba el número de colegiados que hubieran presentado visados, así como el número total de visados efectuados y, por último los ingresos derivados de estos.

Por ello, y habiéndose reconocido que la función de visado desarrollada por los Colegios Profesionales constituiría una actividad sometida a Derecho Administrativo, resulta necesario delimitar el alcance efectivo del derecho de acceso ejercitable de conformidad con la LTAIBG, y ello a efectos de cohonestar este con aquellas otros aspectos de la actividad de estas Corporaciones no sometidos a Derecho Administrativo, y por tanto no sujetos a esta norma.

Así, mientras no parece presentar problemas la admisión del ejercicio del derecho de acceso respecto del número total de visados efectuados; no cabe decir lo mismo respecto al número de colegiados que presentaron a visado trabajos o proyectos. En efecto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el conocimiento del extremo relativo al número de colegiados que han presentado los mismos no tiene ninguna incidencia pública cohonestable con los fines perseguidos por la LTAIBG. Adviértase, en apoyo al razonamiento relativo a que el conocimiento de este extremo no se justifica desde el espíritu de la LTAIBG, el argumento dado por el ahora reclamante para motivar el acceso a dicha información basado exclusivamente en la necesidad de efectuar un estudio sobre la materia.



Sin entrar en valorar la legitimidad del fin perseguido por el ahora reclamante para el ejercicio del derecho de acceso respecto al extremo relativo al número de colegiados que presentan trabajos a visado, es preciso advertir que el espíritu de dicha norma se orienta, de conformidad con lo indicado en su Preámbulo, a que:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno [deban] 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”.

A la luz de lo anterior, este Consejo considera que el alcance del derecho de acceso a la información debiera quedar proyectado respecto al número de visados efectuados por los Colegios, pero no sobre al número de Colegiados que presentaron trabajos a visar. A este respecto, debe tenerse también en cuenta que, atendiendo al ámbito territorial del Colegio, al número de colegiados a al potencial conocimiento de aquellos colegiados que presentan más trabajos a visar, el proporcionar el dato que ahora se pide, podría desvelar información privativa de algún/os colegiados que, ya adelantamos, a nuestro juicio, no quedaría amparada por el objetivo de conocer información de interés público que ampara la LTAIBG.

En este sentido, dispone el artículo 11.1 *in fine* de la LCP que los datos a incluir en la Memoria Anual, cuando así proceda, se presentarán desagregados territorialmente por corporaciones. Lo anterior nos lleva a considerar la incidencia que en cualquier caso podría tener, desde la perspectiva de protección de datos, el acceso a la información relativa al número de colegiados que presentan trabajos al correspondiente visado del Colegio Profesional. La incidencia sobre el derecho a la protección de datos del eventual acceso a esta información será analizada a continuación.

11. De acuerdo con lo indicado, el acceso a la información relativa al número de colegiados que presentan trabajos al correspondiente visado del Colegio Profesional podría eventualmente derivar en la identificación de los colegiados, supuesto que daría lugar a la aplicación del artículo 15 de la LTAIBG, precepto que dispone:

Artículo 15 Protección de datos personales

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho



manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.



En el presente caso, y partiendo de la posibilidad de que a través de acceso otorgado a la información se pudiera llegar a determinar la identidad de colegiados, es preciso advertir que lo anterior no incidiría en datos reputados como especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

No obstante, procede valorar si dicha identificación vendría justificada por la vinculación de dichos datos con el ejercicio del derecho de acceso a información relativa a la organización, funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Pues bien, a nuestro juicio, si bien se trataría de datos meramente identificativos, el caso no puede ser subsumido en el supuesto previsto en el artículo 15.2 de la norma al tener dicha información incidencia más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública de la Corporación. En efecto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el conocimiento, ya sea indirecto o meramente derivado del acceso a otra información, de la identidad del autor del trabajo sometido a visado no tiene ninguna incidencia pública cohonestable con los fines perseguidos por la LTAIBG.

Por lo tanto, y debido a esta circunstancia, este Consejo de Transparencia considera que no resulta justificado proporcionar respecto a la actividad de visado el extremo relativo al número de colegiados que han presentado los mismos.

A la luz de lo anterior, este Consejo considera que el alcance del derecho de acceso a la información debiera quedar proyectado respecto al extremo de la solicitud relativo al número de visados efectuados por los Colegios, pero no respecto al número de Colegiados que presentaron trabajos a visar.

12. No obstante lo anterior, alega el CGCOITAE que, dada la *“naturaleza de Consejo General coordinador, según lo dispuesto en los artículos 4.4 y 9 de la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), el Consejo General no tiene atribuida directamente la función de colegiar a los titulados habilitantes para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Agrícola (en adelante, ITA), ni tampoco de visar los trabajos profesionales de los referidos colegiados, actividades que son de competencia de los Colegios territoriales, que son quienes recaban en primera instancia los datos relativos al número de colegiados y trabajos profesionales visados, sin perjuicio de la obligación de facilitar al Consejo General ciertos datos a los que se refiere la LCP, según se expondrá a continuación (...).”*

Adicionalmente añade que, a pesar de la obligación dispuesta en el artículo 11 de la LCP, el CGCOITAE no dispone de *“los datos necesarios para la publicación de la información estadística del art. 11.1/LCP de forma agregada para el conjunto de la organización colegial, debido a la falta de remisión de los mismos por parte de los Colegios territoriales”*. Respecto a esta última afirmación, el CGCOITAE indica *“que se halla en curso de subsanación y que pretende ser próximamente resuelta*



mediante la obtención a instancia del Consejo General y ulterior publicación en página web de dichos datos”.

De lo anterior, se extrae que el CGCOITAE carecería de la información relativa al número de visados realizados por los diferentes Colegios Territoriales, y ello a pesar de lo dispuesto en el artículo 11.4 de la LCP que establece que:

“A los efectos de cumplimentar la previsión del apartado anterior, los Consejos Autonómicos y los Colegios Territoriales facilitarán a sus Consejos Generales o Superiores la información necesaria para elaborar la Memoria Anual”.

Así como, de lo dispuesto en el artículo 11:

Artículo 11 Memoria Anual

1. Las organizaciones colegiales estarán sujetas al principio de transparencia en su gestión. Para ello, cada una de ellas deberá elaborar una Memoria Anual que contenga al menos la información siguiente:

g) Información estadística sobre la actividad de visado

No obstante, aun siendo efectivamente una actividad cuyo ejercicio corresponde a los Colegios Territoriales, en caso de no disponer de dicha información, y como ya se indicara, el CGCOITAE debiera haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, el cual establece que “Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, este la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.

13. A continuación, siguiendo el orden preestablecido corresponde analizar el acceso a la información de índole económica, bien se refiera esta a los ingresos derivados del ejercicio de la actividad de visado por parte de los Colegios Territoriales, bien respecto de los ingresos totales del CGCOITAE.

En relación a los ingresos derivados de la función de visado, es preciso recordar la naturaleza de la actividad de la que derivan. Así ya ha quedado sentado que la función de visado constituye una actividad sujeta a Derecho Administrativo, y por tanto, sometida a las disposiciones de la LTAIBG.

Por su parte, tal y como así declara el CGCOITAE en su escrito de alegaciones, las cuentas anuales y presupuestos de estas corporaciones han sido considerados por la jurisprudencia como materias no sometidas al Derecho Administrativo. Así fue reconocido por este Consejo de Transparencia en, entre otras, su resolución R/0081/2016, de 31 de mayo de 2016, al disponer:

“En relación a la siguiente de las informaciones solicitadas, relativa a los presupuestos, con sus partidas presupuestarias e información sobre su estado



dé ejecución y cumplimiento de objetivos presupuestarios y financieros así como Cuentas anuales, fechas e informes de auditoría y fiscalización, órganos de aprobación.

A este respecto, el Tribunal Supremo, en Sentencia dictada por su Sala Tercera de fecha 18 de julio de 2008 indicaba en su Fundamento de Derecho primero lo siguiente:

(...)

Por su propia naturaleza, son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutua y la asistencia social de sus miembros y su familia y el "presupuesto" para el funcionamiento colegial. Dicho presupuesto se integra por la previsión anual de ingresos y gastos, no siendo fiscalizable por este orden jurisdiccional, cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba el presupuesto: la Junta General ordinaria del Colegio correspondiente.

Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional contencioso-administrativo: a) La colegiación obligatoria (STC 194/98); b) Todo su régimen electoral; c) El régimen disciplinario; d) El visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; e) El régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados.

(...)

Desde esta perspectiva, en cuanto al problema de la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, es preciso subrayar prima facie que tales cuotas no constituyen exacciones públicas sometidas al principio de legalidad tributaria - art. 133 de la Constitución- afirmándolo así la jurisprudencia en diversas ocasiones (sentencias de 9 de diciembre de 1981 y 16 de mayo de 1983), sino que constituyen obligaciones personales de los colegiados con la Corporación de la que forman parte, a lo que se añade que el régimen económico-financiero de los Colegios Profesionales, al que las cuotas colegiales sirven, ni es objeto de tutela pública ni sirve para garantizar, como destino principal, los derechos de los usuarios de los servicios profesionales, que es la finalidad última justificadora de la publicitación de una actividad profesional determinada y de su garantía institucional.

Finalmente, el establecimiento o modificación de las cuotas colegiales no supone tampoco ejercicio de potestad pública alguna, conferida por la ley, pues las potestades administrativas sólo se justifican en función de un interés público (" La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales...", ex art. 103.1 CE), interés que no debe confundirse con el propio de un determinado aparato administrativo que debe cubrir sus necesidades de funcionamiento, como es el Colegio Profesional, ni con aquellos intereses



privados de los colegiados que se administran a través de la corporación profesional, como puede ser la protección mutua y la asistencia social, ya que son precisamente estos fines -gastos de funcionamiento y mutualidad- los que vienen a sufragar las cuotas colegiales, sufragio que no se produce cuando se trata de satisfacer intereses públicos por parte del Colegio, como es el caso paradigmático de la asistencia jurídica gratuita que prestan los procuradores a aquellos que carecen de recursos económicos, cuya financiación se realiza como es sabido mediante subvenciones finalistas de las Administraciones Públicas territoriales y no mediante las cuotas colegiales, cuotas respecto de las que la potestad para exigir las, establecerlas o modificarlas no es más que el fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno.

En definitiva, teniendo en cuenta lo anterior, procede concluir que el presupuesto y las cuentas anuales que sobre el mismo se rindan no forman parte de las materias que deban considerarse como sujetas a Derecho Administrativo, por lo que debe desestimarse la reclamación en este sentido”.

Lo anterior, por tanto, conduce a entender que el acceso a los ingresos totales derivados de la actividad del CGCOITAE no estaría amparado desde la perspectiva de la LTAIBG.

14. Por su parte, y a diferencia de las cuotas colegiales, los ingresos por actividades de visado derivan del ejercicio de una potestad pública justificada en función de un interés público. Es por ello que el ejercicio del derecho de acceso a los ingresos derivados de la actividad de visado por los Colegios Territoriales encajaría a nuestro juicio con el espíritu de fiscalización de la LTAIBG. Por tanto, si bien el acceso a las cuentas anuales y presupuestos no se encontraría amparado por la LTAIBG, no cabe hacer extensible esta afirmación respecto a una concreta partida presupuestaria cuya cuantía deriva del ejercicio de una potestad pública como es la de la actividad de visado.

Adicionalmente, adviértase que de los razonamientos del CGCOITAE, los cuales se exponen a continuación, se supedita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Así indica:

“En primer lugar, el art. 11/LCP se refiere únicamente a la "información estadística sobre visado", pero no alude a los ingresos económicos por este concepto. No parece, en principio, que dicha categoría de información a incluir en la Memoria Anual haya de incluir esos datos económicos, que más bien son propios de las cuentas anuales”.

Así respecto a la información económica derivada de la actividad del visado, en tanto que función propia de los Colegios Territoriales, el CGCOITAE remite su acceso a las Memorias Anuales de estos.



Como ya se advirtiera, y dado el razonamiento erróneo seguido por el CGCOITAE, la obligación de dar acceso a información pública que ya hubiera sido objeto de publicidad activa se analizará pormenorizadamente en otro fundamento de esta resolución.

En conclusión, aun considerando que la información relativa a los ingresos derivados de la actividad de visado no se encontrase disponible para el CGCOITAE, este debiera haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, dando traslado de la solicitud a los respectivos Colegios Territoriales.

15. Respecto a la obligación de publicidad activa, es preciso realizar una serie de consideraciones respecto a la siguiente afirmación vertida por el CGCOITAE:

“Así pues, las obligaciones de publicidad activa de las organizaciones colegiales se cumplen con la referida Memoria Anual y registros colegiales y centrales de colegiados a publicar en ventanilla única, debido a lo cual, y en cuanto a los datos que aparezcan en ella, no existe obligación de dar acceso a los datos que aparezcan en la misma, precisamente por ser datos ya publicados, tal y como prescribe el art. 18.1.a/LTIPBG”

Pues bien, no resulta controvertido que el CGCOITAE es una Corporación de Derecho Público, que realiza, junto a actividades privadas, otras incluidas en lo que el artículo 1 de la LTAIBG denomina “actividad pública”, y por ello le resulta aplicable la citada Ley.

Así, la LTAIBG obliga no sólo a las Administraciones Públicas sino a otros sujetos obligados a cumplir con determinados preceptos relativos a la publicación de determinada información con carácter proactivo o a la resolución de solicitudes de acceso a la información.

En tal sentido, y contrariamente a lo defendido por el CGCOITAE, no solo estaría sometido al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa derivadas del artículo 11 de la LCP. Sino que igualmente se somete a aquellas establecidas en los artículos 5 a 11 de la LTAIBG en lo que se refiere a las actividades sujetas a Derecho Administrativo, y al control de su cumplimiento por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Igualmente, y frente a aquellas materias que el legislador ha entendido que deben engrosar las obligaciones de publicidad activa, se reconoce el derecho de acceso, es decir, de carácter pasivo y que requiere del ejercicio expreso por parte de interesado, de toda otra información que las entidades sujetas a la norma pudieran tener en su poder. Así ha sido declarado por los Tribunales de Justicia, por ejemplo, en la sentencia de 23 de febrero de 2018 del Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 6.



Cuando la solicitud se refiera a información que ya se encuentre publicada, el artículo 22.3 de la norma dispone que la resolución pueda limitarse a indicar cómo puede accederse a la misma. Este precepto ha sido interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo núm. 9 del año 2015, en el que se indica lo siguiente:

(...)

*En este sentido, señala que la resolución **podrá** limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica.*

Consecuentemente, el razonamiento efectuado por el CGCOITAE en virtud del cual no existiría obligación de dar acceso a aquellos datos contenidos en la Memoria Anual y en la ventanilla única, al ser datos ya publicados, no puede prosperar.

En apoyo de lo anterior se ha pronunciado el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en su sentencia nº 22/2018 de 23 de febrero de 2018, indicando:

“A este respecto el hecho de que tales materias estén sujetas a obligaciones de publicidad activa no comporta que pueda negarse por esa causa el derecho de acceso de los ciudadanos a la información solicitada, por más que coincida o pueda coincidir con todo o parte de la publicada, pues la propia Ley desdobra las obligaciones impuestas por el principio de transparencia, de manera que, por un lado exige la publicidad activa (...) y, por otro, el capítulo III (arts. 12 y siguientes) reconoce el derecho de acceso a la información pública (...)”.

16. Por su parte, en apoyo de esta postura recurre a lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, efectuando una vez más una interpretación errónea de la finalidad perseguida por el precepto. De este modo, cuando el artículo indica que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, el CGCOITAE interpreta de lo anterior que no existe obligación de dar acceso, y consecuentemente no cabe ejercitar el derecho de acceso a la información pública, respecto a aquella información ya publicada.

No obstante, cabe realizar dos consideraciones a este razonamiento, la primera referida al sentido del artículo 18.1.a) de la LTAIBG, y la segunda, al momento de alegación de la referida causa de inadmisión.

Respecto al sentido del artículo, este viene referido a aquella información que en el momento de presentación de la solicitud se encuentre en proceso o trámite de publicación o elaboración, supuestos que como se aprecia no concurren en el



presente caso. Así el precepto no está previsto para inadmitir solicitudes de información cuyo objeto venga referido a información ya publicada y disponible públicamente.

Sea como fuera, resulta de todo punto contradictorio traer dicha causa de inadmisión de la solicitud en fase de alegaciones, cuando el CGCOITAE dejó transcurrir el plazo máximo para resolver sin dictar resolución expresa; así en caso de estimarse concurrentes debieran haber sido apreciadas en una resolución expresa que sin embargo se omitió.

Este mismo razonamiento ya ha sido puesto de manifiesto por este Consejo en reiteradas ocasiones, en virtud del cual, las causas de inadmisión de una solicitud de acceso a la información contenidas en el artículo 18 de la LTAIBG han de ser invocadas en el plazo de que dispone la Administración para contestar al solicitante. En el presente caso, el CGCOITAE no inadmite la solicitud de acceso inicialmente, sino que es en vía de Reclamación cuando invoca la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG que no había alegado antes, por lo que no puede considerarse como una actuación correcta desde el punto de vista procedimental.

En este sentido, se ha de indicar, que el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de octubre de 2017, recaída en el recurso de casación nº 75/2017 dejó dicho que cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Por tanto, en caso de considerar de aplicación cualquier causa de inadmisión prevista en la LTAIBG al presente supuesto, el CGCOITAE debiera haberlo indicado expresamente en la resolución, en lugar de traer la misma ahora en fase de alegaciones ante este Consejo. No obstante, y como ya ha quedado indicado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no aprecia que la causa de inadmisión alegada pueda ser de aplicación al caso que nos ocupa.

17. Finalmente en cuanto al ámbito temporal y en atención a las cuestiones suscitadas por el CGCOITAE se considera necesario efectuar una serie de consideraciones.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la cuestión planteada, entre otras en su Resolución R/0067/2016, de 19 de mayo de 2016, fijando un criterio que debe reproducirse de nuevo y acompañarse de otras consideraciones sobre la vigencia de las disposiciones contenidas en la norma.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública regulado y garantizado por la LTAIBG sólo puede considerarse vigente y, por lo tanto, ser ejercicio en los términos legalmente previstos, una vez que se hubo producido la entrada en vigor de la norma, esto es, el 10 de diciembre de 2014. No obstante, debe atenderse



también al ámbito objetivo del derecho, esto es, qué información se puede solicitar en ejercicio del mismo. A este respecto debe tenerse en cuenta el concepto de información pública del artículo 13 LTAIBG mencionado anteriormente y cuyos términos exactos se reproducen de nuevo:

“Se entiende por información pública 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”.

Es decir, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ejercicio que puede realizarse sólo a partir del 10 de diciembre de 2014 para los órganos de la Administración Central, puede solicitarse cualquier información, independientemente de su fecha, que obre en poder del órgano al que se dirige la solicitud. Y es que, a nuestro juicio, la LTAIBG no contiene límites temporales a la información que puede solicitarse, siempre y cuando la misma esté aún en poder del órgano al que se dirige.

Por su parte, el razonamiento del CGCOITAE no puede prosperar en tanto que confunde el ámbito temporal de distintas normas, a saber, la LCP y la LTAIBG. A este respecto, y como ya ha quedado dicho, las obligaciones de publicidad activa establecidas en los artículos 5 al 11 de la LTAIBG, aun cuando puedan recaer sobre informaciones también objeto de publicidad conforme a lo dispuesto en la LCP -sea el caso de las Memorias Anuales- se somete al ámbito temporal establecido en la norma de transparencia.

Es este el enfoque desde el que debe interpretarse el artículo 5.2 de la LTAIBG cuando afirma que:

“Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.”

Respecto a alegada sentencia de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre de 2017, la cual condiciona el objeto sobre el que debe recaer el derecho de acceso a la información pública a partir de la entrada en vigor de la LTAIBG, es decir a partir del día 10 de diciembre de 2014, no debe pasar inadvertido el hecho de que dicho pronunciamiento ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Supremo por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que dicho pronunciamiento no puede ser considerado firme y, por lo tanto, clara su aplicación. A este respecto, es de destacar que no es esta la interpretación mayoritaria efectuada por la jurisprudencia respecto al ámbito temporal de la LTAIBG, existiendo abundantes pronunciamientos donde se acoge el ejercicio del derecho de acceso respecto a información pública anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG.



En definitiva, nuestra posición es que el ejercicio del derecho de acceso a la información no puede quedar condicionado al ámbito de aplicación temporal de norma diferente a la LTAIBG ni tampoco respecto a aquella información posterior a la entrada en vigor de esta norma, como parece pretenderse de los razonamientos del CGCOITAE.

18. Por todo cuanto antecede, y al entender que la tramitación de la solicitud de información de la que ha traído causa la presente reclamación no ha cumplido con los requisitos formales previstos en la LTAIBG y, concretamente, con su remisión al organismo competente para resolver en aplicación de lo previsto en el artículo 19.1 de la LTAIBG la presente reclamación debe ser estimada por cuestiones formales únicamente respecto de información estadística sobre el número de colegiados, número de colegiados ejercientes, número de visados efectuados y cantidades ingresadas como consecuencia de la actividad de visado referenciados los datos al período comprendido entre 2007 y la fecha de presentación de la solicitud.

Por ello, deben retrotraerse las actuaciones al momento de la solicitud, que deberá remitirse a los Colegios Territoriales integrados en el seno del CGCOITAE para que, por su parte, y atendiendo a su ámbito de competencias, éstos den una respuesta al solicitante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de marzo de 2018, frente al CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS DE ESPAÑA por falta de contestación en el plazo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR al CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS DE ESPAÑA a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, realice las actuaciones indicadas en el Fundamento Jurídico 18 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR AL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS DE ESPAÑA a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, certifique a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la realización del trámite indicado en el apartado precedente.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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

