



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0028/2018

FECHA: 14/08/2018

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 número RT/0028/2018 presentada por D. [REDACTED] [REDACTED] el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de noviembre de 2017, la ahora reclamante presentó solicitud de información ante el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid al objeto de obtener *“la fecha exacta en que el Abogado [REDACTED], con número de colegiado 83.720, ha pasado a condición de NO EJERCIENTE en este mes de noviembre”*.

Al no obtener respuesta a su solicitud, con fecha 22 de enero de 2018, formuló reclamación ante este Consejo al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

2. Mediante escrito de 24 de enero de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente a la Directora General del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las mismas.

ctbg@consejodetransparencia.es



En la fecha en que se dicta la presente Resolución, no se han recibido alegaciones por parte del Colegio de Abogados.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) 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, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.



- Desde una perspectiva subjetiva, con carácter preliminar al examen del fondo de la reclamación planteada, resulta oportuno recordar que la LTAIBG, al definir su ámbito subjetivo de aplicación, incluye en su artículo 2.1.e) a *“las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

Esta previsión legal implica 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”*; 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”*. Este es, por lo demás, el criterio seguido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Unión Profesional en la denominada *Guía de Transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público* que ambas instituciones elaboraron conjuntamente en diciembre de 2016, y que se encuentra disponible en el sitio web oficial del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/documentacion.html]

- Esta no es la primera ocasión en que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conoce de una Reclamación suscitada frente a Corporaciones de Derecho Público y, en concreto, frente a Colegios Profesionales. De este modo, entre otras, en las reclamaciones números RT/0015/2016, de 5 de mayo, RT/0023/2016, de 17 de mayo, RT/0072/2016, de 3 de junio, RT/0237/2016, de 7 de febrero de 2017 y RT/0031/2017, de 26 de abril, en estas dos últimas dictadas con relación, precisamente, al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, se ha tenido oportunidad de delimitar el alcance de dicha extensión en el ámbito de los Colegios Profesionales.
- En el Fundamento Jurídico 4 de la Reclamación número RT/0015/2016 ya se tuvo ocasión de precisar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los Colegios Profesionales tienen una naturaleza mixta o bifronte. Doctrina sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo -y reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que se 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. [...]». –F.J.5-

Concretando más la definición y alcance de la naturaleza de los Colegios Profesionales, en el Fundamento Jurídico 6 de la misma Sentencia se añade que:

“[...] la doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36 y 52 CE.), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas [...]. Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero, reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador [...]”

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir sosteniendo el carácter complejo del régimen jurídico de los Colegios Profesionales, dado que carece de uniformidad y sistema, debiendo adaptarse a la naturaleza pública o privada de la actividad que desempeñe el Colegio en cada momento. Por lo demás, hay que advertir que su configuración 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-

6. A tenor de las premisas acabadas de reseñar, cabe advertir que del conjunto de funciones que tienen encomendadas los Colegios Profesionales por el artículo 5



de la Ley 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, tal y como ya se ha advertido por este Consejo en resoluciones anteriores -RT/0015/2016, Fundamento Jurídico 7; RT/0023/2016, Fundamento Jurídico 7; y RT/0072/2016, Fundamento Jurídico 8- , 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.

Cabe recordar en este sentido 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 nuevo 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 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 *“el 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. Tras delimitar el alcance de la expresión *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”* empleada por el artículo 2.1.e) de la LTAIBG para vincular a los Colegios Profesionales a la misma, corresponde a continuación examinar el fondo del asunto planteado en esta reclamación.

En este caso, la reclamante quiere conocer la “fecha exacta” en que un abogado modificó su situación de colegiación de ejerciente a no ejerciente. Según expone, este cambio se llevó a cabo durante el período en que el letrado se encargaba de la dirección técnica en una causa promovida por la interesada, por lo que le ha perjudicado directamente.

Una de las características esenciales de los Colegios Profesionales consiste, precisamente, en su estrecha relación con los consumidores y usuarios, tal y



como se deduce de la simple lectura de la Ley 2/1974, de 13 de febrero. Característica que se ha reforzado como consecuencia de la transposición de la Directiva 123/2006, de 26 de diciembre, de servicios del mercado interior y de la reforma de aquella norma llevada a cabo por el artículo 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El marco normativo de esta materia comienza en el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, que, al definir los fines de los Colegios Profesionales, enumera entre los mismos el de «*la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*». Continúa con la atribución en su artículo 5.a), como una de las funciones principales de los Colegios Profesionales, de la relativa a llevar a cabo «*cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados*». Y concluye con la regulación de la denominada “ventanilla única” en el artículo 10, precepto en el que, tras indicar expresamente en su apartado 1 que las organizaciones colegiales dispondrán de una página *web* para que, a través de la ventanilla única prevista en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los profesionales puedan realizar todos los trámites necesarios para la colegiación, su ejercicio y su baja en el Colegio, en su apartado 2 se especifica lo siguiente:

2. A través de la referida ventanilla única, para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, las organizaciones colegiales ofrecerán la siguiente información, que deberá ser clara, inequívoca y gratuita:

- a) *El acceso al Registro de colegiados, que estará permanentemente actualizado y en el que constarán, al menos, los siguientes datos: nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que estén en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional.*
8. Una vez expuesto el régimen normativo de los Colegios Profesionales y su relación con la protección de consumidores y usuarios, debe analizarse su conexión con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública recogido en la Ley de Transparencia.

En este sentido, su artículo 12 reconoce que “*todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*”, definiendo la “información pública” 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 tanto, los requisitos necesarios para que una información tenga el carácter de pública a efectos de la LTAIBG son dos: en primer lugar, debe tratarse de datos o documentos existentes y disponibles en el momento en que se realiza la solicitud,



por un sujeto al que se le aplique la ley y, en segundo lugar, deben haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas.

Como ya se ha expuesto, el Colegio de Abogados de Madrid, como Colegio Profesional, está sometido a la Ley de Transparencia en lo relativo al desarrollo de sus funciones públicas. Entre éstas se encuentra la ordenación del ejercicio profesional, que incluye las situaciones de los colegiados y los datos referentes a las mismas. Por otra parte, tal y como se ha indicado con anterioridad, todos los Colegios de Abogados deben disponer de un Registro de colegiados accesible a los consumidores y usuarios.

En virtud de todo lo expuesto, no cabe duda de que el dato que solicita la reclamante constituye información pública de conformidad con la LTAIBG y debe facilitarse por parte del Colegio de Abogados de Madrid.

9. Procede analizar, seguidamente, si la información solicitada pudiera entrar en colisión con la normativa en materia de protección de datos.

A este respecto debe señalarse que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, considera como datos especialmente protegidos los reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; los que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y, finalmente, los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. En el presente caso no parece que conocer la fecha en que un colegiado pasa a ser no ejerciente comporte, en principio, la difusión de datos especialmente protegidos reveladores de alguna de las circunstancias acabadas de señalar.

En atención a ello cabe advertir que en este caso, al no concurrir la existencia de datos especialmente protegidos, corresponde ponderar el interés público en la divulgación de la información solicitada y los derechos de terceros cuyos datos de carácter personal puedan aparecer en la información solicitada. Para ello, resulta conveniente traer a colación el contenido del Informe de 3 de junio emitido por la Agencia española de protección de Datos con relación al efecto de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 10.2 de la Ley 2/1974, en el tratamiento de los datos de los colegiados por parte de los colegios profesionales, indicándose lo siguiente:

«La reforma operada en la mencionada Ley (de Colegios Profesionales) por la Ley 25/2009 supone un cambio de enfoque en la finalidad de la actividad de los colegios profesionales, al haber modificado la misma el artículo 1.3 de dicha Ley, pasando a integrar entre los fines esenciales de los Colegios Profesionales “la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”.

Desde el estricto punto de vista de la aplicación de las normas de protección de datos el acceso por los ciudadanos a la información referida a los colegiados constituye una cesión o comunicación de datos de carácter personal, definida



por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

En relación con las cesiones, el artículo 11.1 de la Ley indica que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”.

No obstante, este consentimiento no será preciso en los supuestos contemplados en el artículo 11.2 de la Ley. Así sucederá en los supuestos en que exista una norma con rango de Ley habilitante de la cesión, tal y como indica el apartado a) de dicho precepto, o cuando los datos se encuentren recogidos en fuentes accesibles al público, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 b). Quiere ello decir que, con independencia de que los datos contenidos en el registro de colegiados, que necesariamente deberá constituirse por la corporación y que deberá incluir, como mínimo, los datos enumerados por el artículo 10.2 a) de la Ley de Colegios Profesionales, coincidan o no con los listados de profesionales que tengan el carácter de fuente accesible al público, el acceso a los mismos se encontrará amparado por la Ley Orgánica 15/1999, y no resultará contrario a la misma.»

En función de lo expuesto hasta ahora, cabe deducir las siguientes conclusiones: en primer lugar, la fecha en la que un colegiado pasa a ser no ejerciente no es un dato de carácter personal especialmente protegido; en segundo lugar, existe un mandato legal de publicidad de la situación de habilitación profesional de los colegiados que debe ser mantenida y actualizada; y en tercer lugar, tomando en consideración el valor que el legislador ha conferido a la protección de consumidores y usuarios en su relación con los Colegios Profesionales, al configurarla como un fin y una función esencial de los mismos -artículos 1.3 y 5.a) de la Ley 2/1974- puede sostenerse, razonablemente, que la denegación del acceso a conocer la fecha en la que un colegiado pasa a ser no ejerciente no puede ampararse en la normativa de protección de datos personales.

A todo lo anteriormente expuesto debe sumarse, además, el hecho de que el Colegio no ha presentado en este caso alegaciones, por lo que no entiende que concurra causa de inadmisión o límite alguno de los previstos en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] y, en consecuencia, declarar su derecho a que se le entregue la información pública contenida en su solicitud.



SEGUNDO: INSTAR al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid a que en el plazo máximo de diez días facilite la información solicitada y no satisfecha, así como que en el mismo plazo de tiempo traslade a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información solicitada que acredite el cumplimiento de esta resolución.

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.

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.

EL PRESIDENTE DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda