



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0031/2017

FECHA: 26 de abril de 2017

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/0031/2017 presentada por [REDACTED], en nombre y representación de la ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS, ALA, 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. El 28 de noviembre de 2016, [REDACTED], en su calidad de Presidente de la ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS, ALA, remitió un escrito a la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en el que, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -en adelante, LTAIBG-, solicitaba acceso a la siguiente información:

«1. Copia de todas las actas de reuniones de la Junta de Gobierno del ICAM desde la toma de posesión de la actual Junta de Gobierno, incluyendo orden del día, certificación de acuerdos tomados y asistentes.

2. Copia de los informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del ICAM, o servicios jurídicos externos en su caso, en relación con las juntas generales ordinarias o extraordinarias del ICAM, ya sean referidos a su convocatoria, orden del día, celebración, proposiciones presentadas por los colegiados/as para su debate en las Juntas Generales, o cualquier otro aspecto de su

ctbg@consejodetransparencia.es



convocatoria, organización y desarrollo. Todo ello referido al período de mandato de la actual Junta de Gobierno.

3. Comisiones de trabajo existentes en el ICAM, sus integrantes y actas de sus reuniones.

4. Información agregada y estadística relativa a los procedimientos informativos y sancionadores en fase de instrucción o que hayan alcanzado firmeza, con indicación de la infracción a la que se refieren, de su tramitación y de la sanción impuesta en su caso, de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

5. Información agregada y estadística relativa a quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores o usuarios, o sus organizaciones representativas, así como su tramitación y, en su caso, de los motivos de estimación o desestimación de la queja o reclamación, de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

6. Las normas sobre incompatibilidades y las situaciones de conflicto de intereses en que se encuentren los miembros de la Junta de Gobierno.

7. La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas, en relación con actuaciones sujetas al derecho administrativo.

8. Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

9. Persona, unidad, departamento o servicio responsable de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia.

10. Encomiendas de gestión y delegaciones en órganos inferiores a la Junta de Gobierno del ICAM de competencia de contenido económico.

11. Copia de los Informes emitidos por los Servicios Jurídicos del ICAM sobre el borrador de Nuevas Normas reguladoras del Turno de Oficio para 2017.

Sin perjuicio de todo lo anterior, específicamente se solicita información de lo siguiente:

12. Acta de la Junta de Gobierno del ICAM y acuerdo de la misma sobre el Contrato con la consultora Enrst&Young, y del que se nos indicó en la Junta General de fecha 21.03.2013 que se había realizado como decana electa, y certificación del ICAM indicando, fecha de contratación, duración, importe y objeto del mismo.

13. Acta de la Junta de Gobierno del ICAM y acuerdo de la misma sobre la creación de una denominada Comisión ejecutiva de la Junta de Gobierno, certificando igualmente sus funciones, composición, funcionamiento, actas de las reuniones celebradas y acuerdos adoptados.

Toda la información anterior se solicitaba del período correspondiente al mandato de la actual Junta de Gobierno del ICAM y de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal".

Al no haber obtenido contestación a la solicitud de referencia, [REDACTED] la entiende desestimada por silencio administrativo y, en consecuencia, mediante escrito de 25 de enero de 2017, y fecha de registro de entrada en esta Institución



el siguiente 30 de enero, interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Mediante escrito del 30 de enero de 2017, 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 alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito de 23 de febrero de 2017 de la Directora General del Colegio Profesional de referencia, y fecha de registro de entrada en esta Institución el siguiente 27 de febrero, se trasladan las alegaciones que, en síntesis, pueden sistematizarse de la siguiente manera

- La solicitud ha sido sistemáticamente formulada vía proposiciones para incluir en el orden del día de Juntas Generales, con igual suerte de rechazo, no habiendo sido objeto de impugnación judicial alguna su desestimación, por lo que el cauce ahora instado no deja de ser un subterfugio para lograr una información que por el camino de la Junta General no se ha conseguido, aquietándose al mismo.
- La LTAIBG, resulta aplicable, conforme determina su artículo 2.c), a las Corporaciones de Derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, y en el bien entendido que la citada Ley de Transparencia no obliga a suministrar la información en la forma y con el alcance a que se refiere la solicitud formulada ante ese organismo.
- En lo concerniente a las actividades generales regulatorias del funcionamiento colegial, exceptuados el servicio de asistencia jurídica gratuita, la colegiación y la potestad disciplinaria, rigen las disposiciones de cada ordenamiento autonómico y el principio de la auto-organización, sin que las normas de los Estatutos Generales sean de aplicación directa a ese ámbito organizativo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 6.", de 7 de mayo de 2012). Por tanto, en la esfera de gestión colegial, la Corporación está sujeta al derecho privado; y en las relaciones laborales, sujeta al Derecho del Trabajo, como cualquier empresa. Por consiguiente, no hay obligación legal alguna que sustente la petición realizada. Ni la Ley 211974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, ni la disposición novena de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, establecen ni como preceptividad ni como admonición, un sustento legal a la prolija solicitud realizada, la cual se contrae, fundamentalmente, a gestión colegial.
- Descendiendo a la casuística de datos concretos, nos oponemos a las distintas solicitudes conforme a los siguientes particulares:
 - Actas de las reuniones de la Junta de Gobierno y su orden del día.- Ninguna norma establece la publicidad de las mismas. Las actas que se levantan en las reuniones de la Junta de Gobierno y el orden del día de su desarrollo, afectan al funcionamiento de dicho órgano colegiado



y sus destinatarios lo son los miembros del mismo, conforme así resulta por otra parte del artículo 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y del artículo 28 de los Estatutos del ICAM.

- Respecto a los informes de los Servicios Jurídicos del ICAM, éste no es sino un departamento colegial interno cuyo fin es, entre otros, el de prestar asesoramiento técnico-jurídico a la Junta de Gobierno en el ejercicio de sus competencias estatutarias y legales, luego no ha lugar a publicación alguna de los dictámenes e informes que, en su caso emitan con carácter particular. De confeccionarse por cuestiones de interés general, obviamente serían convenientemente publicitados. Por consiguiente, los informes que emitan -evidentemente no vinculantes- son de carácter interno y no forman parte de expediente administrativo alguno, por lo que no tampoco sería de aplicación el derecho de acceso a archivos y registros comprendidos en el artículo 17.2 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.
- Información sobre procedimientos sancionadores.- Esta es la única actividad de las relacionadas en el escrito rector de la petición que está sujeta al Derecho Administrativo, no obstante lo cual, por la protección de datos de carácter personal, tampoco ha lugar a su publicación.
- Información sobre quejas y reclamaciones presentadas por consumidores y usuarios. Dada su generalidad, ignoramos el alcance a que se refiere, puesto que como colegio profesional de la abogacía el consumidor sólo puede formalizar queja deontológica contra letrados, lo que entraría de lleno en el campo del procedimiento sancionador anteriormente referido, por lo que ha de rechazarse en los mismos términos.
- Normas sobre incompatibilidades de la Junta de Gobierno.- No es información objeto de la ley de Transparencia, sino que dimana de la normativa reguladora, de fácil y diáfano acceso para el solicitante y los miembros de la asociación que dice representar.
- Convenios suscritos.- No alcanzamos a entender dónde reside la queja puesto que todos los convenios sujetos a Derecho Administrativo y algunos privados, éstos por razón de mera oportunidad, se encuentran publicados en la página web colegial, luego nada se puede reprochar al respecto. <https://www.icam.es/web3/otros/conveniosDe1Colegio.jsp>
- Subvenciones y ayudas públicas.- La única subvención pública es la relativa al Turno de Oficio, la cual está reflejada en las cuentas colegiales, debidamente sujetas a aprobación colegial y con sobrada información tanto física como en la página web.
- Actividad contractual, fichas individualizadas de los integrantes de la Junta de Gobierno, relación sucinta del valor económico de su patrimonio, relación de puestos de trabajo del ICAM, remuneración del personal, son actividades ajenas al Derecho administrativo, por un



lado, y, por otro, datos de carácter personal de los acreedores de toda protección, como bien conoce, o debiera conocer, el solicitante, letrado en ejercicio. Es sorprendente que se requieran datos de remuneración del personal de la institución, pues ya se ha pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos en el sentido de resultar un dato de carácter personal que no puede ser participado ni en una Junta General ni en otra sede, salvo autorización expresa e individual del trabajador en cuestión.

- Actas de la Junta de Gobierno específicas. Nos remitimos a cuanto se ha expuesto anteriormente sobre esta materia significando, además, que la censura a toda actividad de gestión económica debe hacerse en sede de Junta General tanto de aprobación de presupuestos cuanto de cuentas; y la censura de gestión política, en las elecciones a Junta de Gobierno.

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, la Presidenta 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.

3. 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 “[l]as *Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*”.

La previsión legal aludida 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]

4. Según se desprende del tenor literal de los preceptos de la LTAIBG acabados de reseñar, en consecuencia, resulta determinante para analizar la Reclamación planteada delimitar qué se entiende por “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”, en tanto y cuanto se trata del presupuesto de hecho que ha previsto el legislador básico estatal para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

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 y RT/0237/2016, de 7



de febrero de 2017, en este último caso 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.

5. En el Fundamento Jurídico 4 de la Reclamación número RT/0015/2016 ya tuvimos 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 “[l]as Corporaciones de Derecho Público se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”. 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. Tras delimitar sumariamente 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. Las trece preguntas concretas que componen la solicitud de acceso a la información objeto de esta reclamación pueden, a los meros efectos de su análisis en esta resolución, sistematizarse en los siguientes ámbitos: las relacionadas con la obtención de copias de las actas de la Junta de Gobierno -números 1, 12 y 13-; las vinculadas con obligaciones de publicidad activa -preguntas números 3, 6, 7, 8, 9 y 10-; las relativas al ejercicio de la potestad sancionadora -preguntas números 4 y 5-; la relacionada con la obtención de informes sobre las nuevas normas del Turno de Oficio -pregunta número 11-; y, finalmente, la obtención de copias de informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Colegio en relación con juntas ordinarias y extraordinarias -pregunta número 2-.
8. El primer bloque de materias se refiere a la obtención de copia de todas las actas de reuniones de la Junta de Gobierno del ICAM desde la toma de posesión de la actual Junta de Gobierno, incluyendo orden del día, certificación de acuerdos tomados y asistentes -pregunta número 1- y, de manera específica, las actas de las Juntas de Gobierno expresamente indicadas en las preguntas 12 y 13.

Para analizar este aspecto concreto hay que partir del hecho que la concreción del régimen jurídico de la organización y funcionamiento de los órganos colegiados de los Colegios Profesionales –Asamblea General, Junta de Gobierno o Directiva, Comisión Ejecutiva, etc.-, se lleva a cabo en la correspondiente norma estatutaria. En el supuesto de referencia esta circunstancia se confirma en el artículo 99.2 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, que al regular el régimen jurídico de la organización de colegial dispone que “La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se aplicará a cuantos actos de los órganos colegiales supongan ejercicio de potestades administrativas. En todo caso, dicha Ley tendrá carácter supletorio para lo no previsto en este Estatuto General”.

Esta cláusula de cierre del sistema tiene por finalidad la cobertura de las posibles lagunas que se pudiesen plantear en la actividad colegial. De manera que es posible sostener que el régimen jurídico de los órganos colegiales, en todo aquello no previsto en los estatutos correspondientes, debe ajustarse a las previsiones establecidas en los artículos 15 a 19 del Capítulo II, del Título Preliminar, de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Aplicación de la Ley básica de procedimiento administrativo que ha sido admitida sin problema alguno por el Tribunal Supremo, que en Sentencia de 27 de mayo de 2002 se pronuncia sobre la convocatoria de los órganos colegiados de los Colegios Profesionales afirmando que deben cumplirse los requisitos relacionados



con las convocatorias y el orden del día de los órganos previstos en la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En función de lo expuesto en los párrafos precedente, cabe concluir afirmando que lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados, incluido la elaboración de actas en los términos del artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se trata de una actividad sujeta a Derecho Administrativo.

Tomando en consideración lo acabado de exponer, cabe señalar que las actas se configura como una “*información pública*” a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG y, en consecuencia, el Colegio Profesional ha de facilitar “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su forma o soporte*” y que “*hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio*” de tal función pública en todo aquello que se refiera al ejercicio de funciones sujetas a Derecho Administrativo de las enumeradas en el artículo 4 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid -BOCM núm. 222 de 18 de Septiembre de 2007-, -v.gr. el ejercicio de las facultades disciplinarias e imposición de sanciones, la convocatoria de elecciones, etc.- y 5 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales. Derecho de acceso que sólo encuentra el límite derivado de la garantía de la protección de datos ex artículo 15 de la LTAIBG.

9. El segundo bloque de materias contenidas en la solicitud de acceso a la información se trata de las preguntas 3, 6, 7, 8, 9 y 10 que, en términos generales, aluden a aspectos que se encuentran vinculados con las obligaciones de publicidad activa. Esta premisa nos lleva a examinar, en primer lugar, la relación existente entre las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y, en segundo lugar, a analizar el alcance de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de los Colegios profesionales.

En cuanto a la relación entre publicidad activa y derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, en el que se establece lo siguiente:

I. De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso -publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y de Administraciones públicas; en el otro -acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.

En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus



instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos. Antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten.

II. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:

- La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.*
- En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a saber pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad, o no, de acceder a las páginas web o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejercerá libremente.*
- En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las “correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que la Ley no impone en modo alguno un deber genérico de uso de medios electrónicos por los ciudadanos y que el manejo de un ordenador o dispositivo electrónico con acceso a Internet no está*



al alcance de todos los ciudadanos. Como ponen de manifiesto los estudios realizados hasta la fecha sobre utilización de la Administración electrónica en nuestro país, la navegación resulta complicada para algún sector de la ciudadanía y los medios disponibles no están generalizados en igual medida entre toda la población y la totalidad de los territorios ("brecha digital")

- *Finalmente, el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente, incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. 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.*

Sentado lo anterior, en cuanto se refiere al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIBG por parte de los Colegios Profesionales, cabe advertir, como premisa, que el mismo se circunscribe a aquellas actividades sujetas a Derecho Administrativo. Esto es, y, en síntesis, las corporaciones de esta naturaleza han de publicar información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como su estructura organizativa -artículo 6.1-; los contratos sujetos a derecho administrativo, es decir, aquellos que se rijan por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que son los siguientes (artículo 5): contratos de obras, contratos de concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, contratos de servicios y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado que celebren los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público -artículo 8.1.a)-; los convenios firmados por la corporación en ejercicio de las funciones públicas que le hayan sido conferidas -artículo 8.1.b)-; en caso de que una corporación de derecho público, en ejercicio de las funciones públicas que desempeñe, realice una encomienda de gestión, esta deberá ser publicada con los siguientes datos: objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas, subcontrataciones que eventualmente se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación y su importe -artículo 8.1.b)-; las subvenciones de las que pueda ser beneficiaria una corporación en la medida en que sea otorgada por una Administración Pública y



derivado de la obligación de estas de publicar las subvenciones que concedan – artículo 8.1.c)-.

De acuerdo con lo acabado de reseñar, cabe advertir que el contenido de las solicitudes de información relacionadas en las preguntas 3, 6, 7, 8, 9 y 10 coincide con las obligaciones de publicidad activa que han de cumplir los Colegios profesionales, en cuanto corporaciones de derecho público vinculadas a la Ley de Transparencia en cuanto hace a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, pues no en vano se trata de información meramente institucional -3, 6 y 9- y de relevancia económica-presupuestaria -7, 8 y 10- de las contenidas en los artículos 6.1 y 8 de la LTAIBG. De este modo, en función de esta premisa, así como del Criterio Interpretativo transcrito, se deduce que el Colegio Profesional de referencia disponía de dos posibilidades de actuación para satisfacer el derecho de acceso a la información del ahora reclamante: o bien enviarle la información solicitada, o bien remitirle la concreta dirección URL en la que se encuentra publicada la específica información normativa solicitada. En el caso que ahora nos ocupa no consta que la Corporación haya realizado alguna de las dos posibilidades señaladas motivo por el que, en consecuencia, procede estimar la reclamación en este punto concreto.

10. El tercer bloque de materias el relacionado con el ejercicio de la potestad sancionadora -preguntas números 4 y 5-. Tal y como se ha tenido ocasión de reseñar con anterioridad, 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-. A estos efectos parece conveniente recordar 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, como, a los efectos que ahora importan, la prevista en su letra i) relativa a “Ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”.

De acuerdo con ello, hay que hacer notar que el tenor de la solicitud se refiere a información agregada y estadística relativa a procedimientos informativos y sancionadores en fase de instrucción o firmes y de quejas o reclamaciones de consumidores, con indicación en el primer caso de la infracción cometida y de la sanción impuesta. Como puede apreciarse la solicitud no abarca el listado nominal de los colegiados a los que se les haya instruido un expediente disciplinario. Se trata, por el contrario de un listado agregado en el que figure la información de referencia. Desde esta perspectiva, y tomando en consideración la relevante tarea que tiene encomendada el Colegio, así como que el artículo 5.a) de la Ley 2/1974,



de 13 de febrero enumera entre las funciones que han de desarrollar los Colegios la relativa a “Cuántas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”, cabe estimar la reclamación en este punto concreto, debiendo, en consecuencia, proporcionarse la información de referencia con relación al plazo temporal del mandato de la actual Junta de Gobierno del ICAM y hasta la fecha de presentación de la solicitud.

11. Por lo que respecta a la pregunta número 11, cuarto grupo de materias en que se compone la solicitud de acceso a la información, referente a la solicitud de copia de los informes emitidos por los servicios jurídicos del ICAM con relación al borrador de Nuevas Normas reguladoras del Turno de Oficio, cabe partir del antecedente contenido en la anterior Reclamación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno RT/0237/2016.

De este modo, cabe partir de la premisa que, desde la perspectiva del Derecho positivo, en el supuesto que ahora nos ocupa del Turno de Oficio, el artículo 119 de la Constitución prevé que “[l]a justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Mandato constitucional que ha sido desarrollado por la vigente Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, y completado en el tramo autonómico por el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid, tras haberse traspasado a la misma, mediante Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, las funciones y servicios estatales relativos a personal laboral y a la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

En este Decreto 86/2003, de 19 de junio se contemplan dos aspectos que debemos destacar a los efectos que ahora interesan. Por una parte, su Capítulo IV, bajo la rúbrica “Organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas” –artículos 23 a 30-, atribuye a las Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados y Procuradores la regulación y organización de los servicios de “asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas” -artículo 23.1-, contemplando, así mismo, un extenso catálogo de aspectos como los servicios de orientación jurídica, los turnos de guardia permanente, la formación y especialización, la responsabilidad patrimonial, las renunciaciones de los profesionales de libre elección, las obligaciones profesionales de los inscritos en los servicios de asistencia jurídica gratuita y, por último, la posibilidad de que el abogado designado para un proceso pueda formular la insostenibilidad de la pretensión.

Por otra parte, en el Capítulo V del reiterado Decreto 86/2003, de 19 de junio se aborda la regulación de la denominada “Subvención de los servicios de asistencia jurídica gratuita” -artículos 31 a 40-, que corresponde realizar a la Consejería de la Comunidad de Madrid competente en materia de justicia, siendo su objeto el de subvencionar la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y Procuradores, determinándose entre otras cuestiones de interés, las prestaciones que pueden ser objeto de financiación -



artículo 31.2-, los módulos y bases para llevar a cabo la retribución -artículo 32 y Anexo II-, los costes generados por gastos de funcionamiento a los Colegios - artículo 33 y Anexo II-, el devengo de la indemnización -artículo 34 y Anexo III-, etc.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, concreta en su artículo 4.1.d) que son funciones de los Colegios de Abogados, en su ámbito territorial, las relativas a "*Organizar y gestionar los servicios de asistencia jurídica gratuita y cuantos otros de asistencia y orientación jurídica puedan estatutariamente crearse*". Mandato reglamentario que es reproducido en el artículo 4.g) de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, aprobados por la Junta General Extraordinaria, celebrada el día 19 de julio de 2006 -Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, n. 277, de 21 de noviembre-, precisando su artículo 27.7, en concreción de lo previsto en el artículo 23.1 del Decreto 86/2003, de 19 de junio antes citado, que corresponde a la Junta de Gobierno del Colegio "[r]egular, en los términos legalmente establecidos, el funcionamiento y la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita y orientación jurídica".

De esta prolija exposición de Derecho positivo se deduce que la materia sobre la que versaba la originaria solicitud de acceso a la información planteada, se trata de una función pública encomendada por la Administración -artículo 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales- a los Colegios Profesionales de Abogados para colaborar en el cumplimiento del principio constitucional de justicia gratuita ex artículo 119 CE que corresponde garantizar a los poderes públicos, y, como tal función pública, sujeta a Derecho Administrativo y fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo -STS de 3 de marzo de 2015-.

En función de lo expuesto hasta ahora, hay que tener en cuenta que incide directamente en el núcleo de las funciones desarrolladas por un Colegio Profesional de Abogados en materia de Asistencia Jurídica Gratuita: las normas reguladoras del turno de oficio que ha de aprobar la correspondiente Junta de Gobierno que regulan, entre otras cuestiones, los requisitos generales mínimos y las obligaciones profesionales de los abogados para acceder al turno de oficio, el funcionamiento de los turnos, etc. De acuerdo con ello, no cabe duda que los informes que haya podido emitir el servicio jurídico del ICAM con relación a dicho proyecto revisten relevancia para la decisión que adopta el órgano encargado de aprobar tales normas reguladoras. Desde esta perspectiva, en definitiva, procede estimar la reclamación en este punto concreto, tal y como se argumentó en el caso de la Reclamación con número de referencia RT/0237/2016.

12. Finalmente, el quinto y último ámbito contenido en la solicitud de acceso a la información se refiere a la obtención de copias de informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Colegio en relación con juntas ordinarias y extraordinarias -pregunta número 2-.



Con relación a esta solicitud cabe señalar que el ahora reclamante parte de la premisa de que el sistema de archivo de informes del Servicios Jurídico del Colegio está estructurado atendiendo a los criterios que el mismo solicita: juntas generales ordinarias/extraordinarias, convocatorias, orden del día, celebración, proposiciones presentadas, convocatoria, organización y desarrollo. Esto es, en definitiva, parece partir de la premisa de que existe una base de datos en la que poder realizar búsquedas según los criterios por él determinados, circunstancia que, por el contrario, no ha quedado acreditada en el expediente.

Sentado lo anterior, hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual,

“La Ley 19/2013, ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Tomando en consideración lo expuesto cabe concluir desestimando la reclamación presentada en este aspecto concreto en tanto y cuanto para elaborar la contestación debería realizarse un proceso de reelaboración específico de los informes solicitados.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación presentada por [REDACTED], en nombre y representación de la ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS, ALA y, en consecuencia, declarar su derecho a que se le entregue la información pública en los términos fijados en los Fundamentos Jurídicos 8, 9, 10 y 11.

SEGUNDO: INSTAR al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid a que en el plazo de un mes 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
PA
SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Javier Amorós Dorda

