



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0073/2017

FECHA: 26 de mayo 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/0073/2017 presentada por [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. El 2 de diciembre de 2016, el ahora reclamante remitió un escrito al Ilustre Colegio Oficial de Médicos 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 -desde ahora, LTAIBG- solicitaba la siguiente información

*Proyecto del acta de la última Asamblea de compromisarios del ICOMEM.
Actas de las reuniones de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente del ICOMEM desde la toma de posesión de los actuales médicos integrantes de las mismas.*

Transcurrido el plazo previsto en el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación a su solicitud, por escrito registrado en esta Institución el 28 de febrero de 2017 [REDACTED] considera desestimada su solicitud por silencio administrativo y, en consecuencia, interpone una reclamación ante este

ctbg@consejodetransparencia.es



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo del artículo 24 de la LTAIBG.

2. Mediante escrito de 1 de marzo de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente al Secretario del Ilustre Colegio Oficial de Médicos 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 con fecha de registro en esta Institución de 24 de marzo de 2017 del Secretario General del Colegio Profesional de referencia, se trasladan las alegaciones que, en síntesis, pueden sistematizarse como sigue

- Como secretario del ICOMeM respondí públicamente al escrito del [REDACTED] de solicitud de "todas las actas" de la Junta directiva del ICOMeM mediante la exposición del punto 4º del orden del día "propuestas sobre transparencia del ICOMeM" del borrador de acta de la Asamblea de Compromisarios de 20/12/16. Uno de los motivos, entre otros, por los que no se podían facilitar las actas era porque su confección tenía un considerable retraso y estaban en proceso de elaboración, como recogido en dicha acta - cuya copia se acompaña a las alegaciones remitidas-.
- Se envía informe encargado a la Asesoría Jurídica de esta Corporación sobre la limitación del derecho del [REDACTED] al acceso a una petición universal y sin limitaciones de "todas las actas", que este Colegio no comparte.

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*”.

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*”. Debemos advertir ya, en consecuencia, que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no considera una práctica ajustada al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información la contestación a una solicitud de acceso a través de un acta de una asamblea de compromisarios de una Corporación de Derecho Público tal y como ha sucedido en el presente caso.



Al margen de lo acabado de reseñar, lo precedente 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. 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, 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, y cuya argumentación es reproducida en diferentes pasajes, sin citar expresamente, por el Informe de la Asesoría Jurídica del ICOMeM, 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 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. 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. El objeto específico que la motiva consiste en conocer el «proyecto de acta de una Asamblea de compromisarios del ICOMeM y de las actas de las reuniones de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente del ICOMeM desde la toma de posesión de los actuales médicos integrantes de las mismas».

Como premisa 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, marco normativo que ha de completarse con lo previsto en el citado artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que prevé la aplicación supletoria de la misma en todo lo no regulado en su normativa específica, tal y como sucede con las reglas generales sobre elaboración de actas de órganos colegiados.

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 y siguientes de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, teniendo en cuenta, con relación a las actas de los órganos colegiados, lo previsto en el artículo 18. 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 hoy derogada 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 de la Ley 39/2015, 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 configuran 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 7 de los Estatutos del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid 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.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

□**RIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por ■■■■■■■■■■ y, en consecuencia, declarar su derecho a que se le entregue la información pública contenida en su solicitud de en los términos fijados en el Fundamento Jurídico 7.

SEGUNDO: INSTAR al Ilustre Colegio de Oficial de Médicos de Madrid a que en el plazo máximo de quince 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Fdo. Esther Arizmendi Gutiérrez

