



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 925/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA

Información solicitada: Convocatorias de movilidad profesional de abogados LAWYEREX-1 y LAWYEREX-2.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1144 Fecha: 15/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de junio de 2023 el reclamante solicitó al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Teniendo en cuenta la ausencia de información pública en cuanto a la tramitación de sendos procedimientos del Asunto de esta solicitud, LAWYEREX - 1 (2019) y LAWYEREX-2 (2022-2023), se solicita el acceso por esta vía a la siguiente información:

- Número de candidaturas presentadas.
- Relación de candidaturas admitidas y excluidas, junto con sus causas.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



-Valoración/Puntuación de las candidaturas en base a los requisitos imprescindibles y valorables que constaban en las convocatorias de movilidad profesional de ambos LAWYEREX.

-Relación de adjudicatarios de las ayudas para gastos de manutención y alojamiento, así como de gastos de viaje, en ambos LAWYEREX.

-Identificación del/de los responsable/s en valorar las candidaturas y seleccionar a los beneficiarios de la movilidad profesional en LAWYEREX-1 y LAWYEREX-2”».

2. No consta respuesta del CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (en lo sucesivo, CGAE).
3. Mediante escrito registrado el 21 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«Se solicita acceso a la información que obre en poder del Consejo General de la Abogacía Española (toda vez que ya fue solicitada en junio de 2023, sin dar trámite alguno ni respuesta ni justificante de presentación a través de su portal web) en relación con las convocatorias Lawyerex-1 y Lawyerex-2, financiados por la Fundación Europea de Abogados (CCBE). En concreto, se solicita acceso a las listas de admitidos y excluidos (provisionales y definitivas), así como de adjudicación de los seleccionados en sendos programas y para cada una de las rondas, con el debido desglose en cuanto a valoración de méritos acreditados por los candidatos (conocimiento de idioma de Estados de destino, así como experiencia académica o profesional en alguno de los Estados de destino, en otros Estados de la UE, y/o terceros Estados) y de cuantía asignada a cada uno en concepto de gastos de alojamiento, manutención y desplazamientos».

4. Con fecha 23 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la Corporación reclamada solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 12 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de alegaciones cuya reproducción literal íntegra, por su extensión, resulta improcedente, pero que cabe resumir, como sigue:

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



- a) En primer lugar, el CGAE justifica su resolución presunta desestimatoria en que la información solicitada no ha sido dictada en el ejercicio de funciones administrativas de esa Corporación:

« (...) La denegación del CGAE de dicha solicitud por silencio administrativo resulta ajustada a Derecho en tanto que la solicitud de información versa sobre una actividad del CGAE no sujeta a la (...) LTAIBG). , (...) no toda la actividad del CGAE está sujeta a las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información previstas en la LTAIBG. (...) (CGAE) tiene la consideración jurídica de Corporación de Derecho público, por lo que solamente sus actuaciones sometidas a Derecho Administrativo deben considerarse incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG. Resulta fundamental, pues, delimitar qué actos de las mencionadas entidades tienen dicha consideración.

- b) En segundo lugar, el CGAE delimita los actos sometidos a Derecho administrativo - sujetos a la LTAIBG-, de los actos privados de las Corporaciones Públicas, reproduciendo la jurisprudencia y doctrina constitucional vertida sobre la naturaleza jurídica mixta o bifronte de los Colegios Profesionales y la delimitación de sus funciones públicas y privadas (con cita, entre otras, en la Resolución de este Consejo (R-0080-2016 el 30 de mayo de 2016), SSTC 89/1989, de 11 de mayo, 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5) al disponer que:

“(...) 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.(...)”

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. (...)

Se concluye expresamente, a la hora de determinar qué actividades están sujetas al derecho administrativo. las siguientes:

-ordenación de la actividad profesional.



- cumplimiento de las normas deontológicas.
- ejercicio de la potestad sancionadora.
- los recursos procesales.
- la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios>>

Con invocación en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006 (RJ 2006, 4065), en el recurso de casación 6375/2008(sic) recuerda que:

«(...) Este carácter de Corporaciones Públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88 (RTC 1988, 20)), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/1999 (RTC 1999, 87)). Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso- Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil.

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 entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dichas cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir, la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente.

Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso-Administrativo: a), la colegiación obligatoria (STC 194/1998 (RTC 1998, 194)); 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; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados».



- c) El CGA justifica por qué la información solicitada se enmarca dentro de las actividades privadas del CGA y explica los términos y contenido de la convocatoria:

<<(..) La finalidad del proyecto es facilitar el intercambio de abogados jóvenes entre diferentes países europeos para mejorar sus competencias profesionales y lingüísticas, así como fomentar redes de contacto transfronterizas. Esta iniciativa está orientada al desarrollo profesional individual de los participantes, quienes se benefician directamente de estas oportunidades de formación y experiencia internacional. Por lo tanto, el enfoque del proyecto es el interés particular de los colegiados y no el interés público general. Además, la selección de candidatos para el proyecto se basa en criterios definidos internamente por el consorcio del proyecto y no implica tareas de regulación, supervisión o sanción de la profesión, que son las funciones típicamente asociadas con la actividad pública del Consejo. En consecuencia, no existe obligaciones de publicidad activa ni pasiva con base en la LTAIBG en relación con las citadas actividades. (..) No existen otras obligaciones de información legales ni contractuales en relación con las actividades objeto de la solicitud. (...) Se trata de proyectos europeos con financiación europea (Programa Justicia de la Comisión Europea) (...).

Tal y como se expone en la propia web de la Abogacía Española (<https://www.abogacia.es/conocenos/bruselas/proyectos-europeos/nuestros-proyectos-europeos/lawyerex-intercambio-multilateral-de-abogados-2-2019-2021/>), el coordinador del proyecto es la Fundación de la Abogacía Europea (ELF). (...) El contrato marco existente para cada proyecto, LAWYEREX 1 y LAWYEREX 2, denominado Grant Agreement (Ver Anexo I y II), está firmado por el Coordinador del proyecto (la Fundación de la Abogacía Europea) en nombre del consorcio y la Comisión Europea. Asimismo, existe un contrato de consorcio entre los socios y coordinador denominado Memorandum of Understanding (Ver Anexo III y Anexo IV). La tarea principal de la Abogacía Española (CGAE) en el proyecto es ser punto de contacto en la búsqueda y preselección de candidatos, tanto de abogados/as como de entidades receptoras, para su puesta en conocimiento a la ELF. Posteriormente, la ELF gestiona el enlace entre los abogados y entidades receptoras y gestiona los intercambios. (...). Ni el Grant Agreement ni el Memorandum of Understanding definen el procedimiento mediante el cual cada punto de contacto debe pre-seleccionar a los abogados nacionales, dejando libertad a los socios para establecer su propia metodología. Tampoco se prevén obligaciones de información en relación con dicho procedimiento.

Únicamente se asigna un número de plazas a cada socio y se definen los requisitos mínimos imprescindibles que han de cumplir los candidatos para poder



ser seleccionados: tener menos de 7 años de colegiación y ser abogados ejercientes. Corresponde, por tanto, a cada socio establecer el procedimiento a seguir para efectuar la preselección. La Abogacía Española, a través de la Delegación del CGAE en Bruselas, para llevar a cabo esta búsqueda y preselección de participantes prepara una convocatoria que publicita entre los distintos Colegios de la Abogacía a través de una circular interna. En esta convocatoria se recogen las bases y el sistema de selección del proceso. Se fija una fecha límite y se invita a los participantes a enviar sus solicitudes por correo electrónico. Se trata de un sistema de preselección, con criterios objetivos para puntuar a los candidatos, correspondiendo posteriormente a la entidad coordinadora del Proyecto (ELF) la asignación de destinos a los candidatos preseleccionados, con base en otros criterios que se detallan en la Guía práctica del programa.

Así, atendiendo a las bases descritas en la convocatoria (Circular nº 209/2019), que se aporta como Anexo V, podrán presentar sus candidaturas: "...abogados jóvenes ejercientes con un máximo de 7 años de colegiación en un Colegio de la Abogacía español y que posean un nivel C1 de inglés (idioma del intercambio). Estos dos requisitos son imprescindibles. Además, se valorará el conocimiento (B2) de alguno de los idiomas de los Estados de destino, así como la experiencia académica o profesional en alguno de los Estados de destino, en otros Estados de la UE, y/o terceros Estados".(...)

(...) mediante la convocatoria circulada, el CGAE ha dado la oportuna publicidad entre los Colegios de la Abogacía al proyecto, sus objetivos, los requisitos de participación, la descripción del procedimiento de selección, el cronograma del proyecto y las condiciones financieras, sin que se prevean obligaciones adicionales de información sobre el procedimiento.

Tampoco existen obligaciones de gestión por parte de la Comisión Europea ni recomendaciones u objeciones de ninguna de las auditorías independientes que han revisado la ejecución contractual de estos proyectos. (...) durante la vida del proyecto y a su finalización existen controles por parte de la Comisión Europea a través de los servicios de la Comisión, así como con auditorías externas a las que están sometidos los socios del proyecto, que cubren todos los aspectos de la ejecución de proyecto.

De ninguno de estos mecanismos contractuales y de control se desprenden obligaciones adicionales de información a los participantes. Se advierte, (...) que las



sucesivas Memorias Anuales del CGAE dan cuenta cada año del desarrollo de este y otro proyectos europeos, en el apartado correspondiente a la actividad de la Delegación en Bruselas. (...)>>

- d) El CGA justifica, además, el carácter sensible y confidencial de parte de la información solicitada -formación, capacidades y rendimiento profesional de los participante- por contener datos de carácter personal de los participantes en el proyecto LAWYEREX (21.1. del Grant Agreement (21.1) y Reglamento (UE) 2016/679). No obstante, aclara que sí se pueden proporcionar los criterios de selección y otros detalles del proceso, sin incluir datos personales, como ya se hizo anteriormente en comunicaciones telefónicas con el solicitante.
- e) El CGA afirma asimismo que la información solicitada es susceptible de ser inadmitida conforme al artículo 18.1.e), ya que se trata de una petición de información manifiestamente repetitiva, ya que la Delegación de Bruselas del CGAE ha mantenido múltiples contactos con el interesado por correo electrónico y teléfono, informándole oportunamente de la puntuación obtenida, su posición en el proceso de selección y el motivo de su no selección. Por ello, la solicitud era repetitiva, incluso abusiva, pues la información ya obraba en su poder.
- f) El CGA analiza de forma desglosada los motivos concretos que, de considerarse información pública, fundamentarían la desestimación de cada uno de los puntos de la solicitud:
- a) Número de candidaturas presentadas. Se le informó que se habían presentado 61 candidaturas, para 5 plazos, y que, tras la evaluación efectuada había obtenido el puesto número 37; por tanto, la información ya obraba en poder del interesado.
 - b) Relación de candidaturas admitidas y excluidas, y sus causas. Se le informó de los motivos por los que otros candidatos habían obtenido mayor puntuación en relación con el nivel de idioma del país de destino (poseer doble nacionalidad) y que no era posible proporcionarle la identidad de todos los candidatos por protección de datos.
 - c) Valoración/Puntuación de las candidaturas en base a los requisitos imprescindibles y valorables. Estos últimos estaban previstos en el Grant Agreement y en la convocatoria (Circular nº 209/2019). Esta información, por tanto, ya obra en su poder.
 - d) Relación de adjudicatarios para gastos de manutención, alojamiento y gastos de viaje. El CGA señaló que no resultaba posible el acceso a su identidad ya que el CGAE no estaba legitimado según la cláusula de protección de datos de la convocatoria y el art. 15.3 d) LTAIBG.
 - e) Identificación del/de los responsable/s en



valorar las candidaturas y seleccionar a los beneficiarios. El CGA dijo la Delegación Bruselas del CGAE informó al solicitante por correo y por teléfono. Esta información, por tanto, ya obra en su poder.

5. El 13 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 14 de junio 2024 en el que señala:

«Primera. – Sobre la inadmisión de la reclamación, alegada por el CGAE en su informe. Si bien resulta contradictorio alegar en primer lugar varias causas de desestimación de la reclamación que se presenta para finalmente concluir que debería ser inadmitida por abusiva, cabe alegar que dicha conducta es la que viene practicando el Consejo General en el asunto puesto de manifiesto, con el agravante de imputarle a este reclamante el estar en posesión de una información que ni se le ha aportado de oficio, ni a instancia de esta parte ni, por el momento, en sede de transparencia. Es más, es la primera vez que el que suscribe estas alegaciones conoce algún dato del desarrollo del programa e incluso la posición que ha ocupado en el supuesto proceso selectivo llevado a cabo por el CGAE, del que ni siquiera hay un atisbo de su existencia.

A estos efectos y rogando la oportuna confidencialidad que pide en sus conclusiones el CGAE, se adjunta el correo electrónico por el que en su día esta parte solicitó la susodicha información, en reiteradas ocasiones, como prueba de que no se ha recibido en momento alguno la información solicitada. Lo mismo puede predicarse de la única conversación telefónica mantenida con la Delegación en Bruselas del CGAE, de la que no se aporta prueba alguna por parte del Consejo General en su informe. De la solicitud de acceso formulada hace un año (12 de junio de 2023) a través de la web de la unidad de información y transparencia del CGAE, no se puede aportar copia de la misma dado que la plataforma es tan rudimentaria que ni siquiera devuelve copia de presentación de la solicitud.

Todo ello permite deducir que la reclamación no debe ser inadmitida.

Segunda.- Sobre la confidencialidad y sensibilidad de la información solicitada. Aun entendiendo que por falta de experiencia en la gestión de procesos de selección, ardua carga de trabajo de su Delegación en Bruselas o escaso interés en el estudio de la normativa aplicable en materia de protección de datos, el CGAE ni siquiera contemple la posibilidad de anonimizar los datos solicitados como medida que permita ponderar los intereses de este reclamante con los de los candidatos seleccionados para disfrutar de entre 1.800 y 1.900 de asignación presupuestaria,



financiada en última instancia a nivel comunitario, dichos extremos no deben suplir sus obligaciones de ofrecer un mínimo de publicidad y transparencia en la gestión de la convocatoria y de los fondos encomendados. Dicha información es de interés para los abogados españoles, que necesariamente forman parte del Consejo y cuyos intereses estatutariamente tiene la misión de defender, por más que prefiera alegar una supuesta doble nacionalidad (y decimos supuesta, ya que de los Estados objeto de convocatoria solamente está convenida con Francia por parte del Reino de España) de los candidatos para adjudicarles preferentemente dichas plazas y fondos.

(...) se suplica al CTBG que remita la resolución que dicte en su día al Defensor del Pueblo, junto con la documentación obrante en el expediente en la medida de lo posible, al objeto de que pueda fiscalizar la actividad de transparencia y publicidad que realiza el Consejo General de la Abogacía España».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



“pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide diversa información relativa al resultado de las convocatorias Lawyerex-1 y Lawyerex-2 financiados por la Fundación Europea de Abogados (EFL).
4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] a 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»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, justificándose por parte del mismo esa omisión al alegar en vía de reclamación que el silencio administrativo producido era ajustado a derecho, toda vez que la solicitud de información versaba sobre una actividad del CGAE que no estaba sujeta a la LTAIBG al estar sometida a Derecho Privado.

Sin embargo, conviene aclarar que una cosa es que la información solicitada pueda ser o no información pública a los efectos de la LTAIBG, cuestión que obliga a un análisis de fondo de la misma, sobre todo en casos como el presente en que la entidad reclamada presenta una naturaleza jurídica bifronte o dual (pública y privada), y otra bien distinta que, como consecuencia de que la información solicitada pueda no ser información pública a los efectos de la LTAIBG, la corporación reclamada esté exenta de resolver y por ende, de no contestar al interesado produciéndose los efectos del silencio administrativo.

Como punto de partida es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto*



de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

La LTAIBG anuda efectos desestimatorios a la falta de resolución expresa en plazo cuando en el artículo 20.4 dispone que *«Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada»*. Sin embargo, téngase en cuenta que, como es conocido, *«El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración»* (STC, 1.^a, de 21-I-1986, rec. 797/1984). En consecuencia, mientras que en los casos de silencio administrativo positivo la omisión de la Administración equivale a un acto administrativo, los actos presuntos negativos, al ser una ficción legal, únicamente habilitan al interesado para abrir la vía de los recursos como si se hubiera producido una desestimación expresa.

Y es que ha de tenerse en cuenta que *«La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación»* (artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP)). La resolución que ponga fin al procedimiento *«decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo»* (artículo 88.1 LPACAP); Y *«En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial (...)»* (artículo 88.2 LPACAP).

De hecho únicamente se exceptúan de la obligación de resolver *«los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración»* (artículo 21.1, párrafo tercero LPACAP).

Pero es más, la obligación de dictar resolución expresa alcanza al punto de que el apartado 6 del artículo 21 LPACAP dispone que *«El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha*



obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable».

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, resulta inaceptable el argumento ofrecido por el CGAE en vía de reclamación justificando la falta de respuesta a la solicitud, toda vez que la Administración Pública -lo que incluye, a estos efectos, al CGAE- está siempre obligada a resolver, con independencia del contenido -público o privado- de esa información; cuestión esta última sobre la que se entrará a continuación.

5. Dicho lo anterior, conviene recordar que en el presente caso el CGAE defendió el carácter privado de la información solicitada al señalar que la misma había sido producida en el ejercicio de funciones privadas de esa corporación, tras esgrimir diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, dictada a propósito del carácter bifronte de los colegios profesiones, extensible, también, a los Consejos Generales de esos Colegios Profesionales, en cuanto Corporaciones de derecho público.

En efecto, se recuerda que el CGAE justificó el carácter privado de la información solicitada al señalar que la finalidad del proyecto a que respondían ambas convocatorias de Lawyerex 1 y Lawyerex 2 era privado toda vez que consistía en facilitar el intercambio de abogados jóvenes entre diferentes países europeos para mejorar sus competencias profesionales y lingüísticas y fomentar redes de contacto transfronterizas, lo que estaba orientada al desarrollo profesional individual de los participantes y no al interés público general.

A ello añadió que el coordinador del proyecto era la Fundación de la Abogacía Europea (ELF), mientras que el CGAE se limitaba a ser punto de contacto en la búsqueda y preselección de candidatos, tanto de abogados/as como de entidades receptoras, para su puesta en conocimiento a la ELF.

De este modo ni el *Grant Agreement* -contrato marco para cada proyecto (LAWYEREX 1 y LAWYEREX 2), firmado por el Coordinador del proyecto (ELF) en nombre del consorcio y la Comisión Europea- ni el *Memorandum of Understanding* -contrato de consorcio firmado entre los socios (donde estaba el CGAE) y el coordinador- definieron el procedimiento mediante el cual cada punto de contacto debía pre-seleccionar a los abogados nacionales, dejando libertad a éstos para establecer su propia metodología. En consecuencia, cada socio debía establecer el procedimiento a seguir para efectuar la preselección. La Abogacía Española, a través



de la Delegación del CGAE en Bruselas, para llevar a cabo esta búsqueda y preselección de participantes preparó una convocatoria que publicitó entre los distintos Colegios de la Abogacía a través de una circular interna. Según las bases contenidas en esa Circular nº 209/2019, podían presentar sus candidaturas: abogados jóvenes ejercientes con un máximo de 7 años de colegiación en un Colegio de la Abogacía español y que posean un nivel C1 de inglés (idioma del intercambio) (requisitos imprescindibles). Además, se valoraría el conocimiento (B2) de alguno de los idiomas de los Estados de destino, así como la experiencia académica o profesional en alguno de los Estados de destino, en otros Estados de la UE, y/o terceros Estados. Se fijó una fecha límite y se invitó a los participantes a enviar sus solicitudes por correo electrónico, pero se trataba de un sistema de preselección de los candidatos, correspondiendo luego a la entidad coordinadora del Proyecto (ELF) la asignación de destinos a los candidatos preseleccionados, con base en otros criterios que se detallaban en la Guía práctica del programa.

Junto a lo anterior el CGAE aclaró que se trataba además de proyectos europeos con financiación europea (Programa Justicia de la Comisión Europea), existiendo controles durante su vida y a su finalización por parte de la Comisión Europea a través de los servicios de sus servicios, así como de auditorías externas a las que estaban sometidos los socios del proyecto, y que cubrían todos los aspectos de la ejecución de proyecto.

Tras la argumentación anterior, el CGAE alegó que en caso de desestimación por este Consejo del carácter privado de la información solicitada, procedería igualmente la desestimación de la reclamación, de acuerdo con las razones esgrimidas al respecto y recogidas en el punto 4.c), d), e) y f) de los antecedentes de esta resolución, a cuyo contenido nos remitimos pues huelga su reproducción, sobre las cuales únicamente procederá pronunciarse en la medida en que no prospere la alegación acerca del carácter privado de la información.

6. Conforme a lo expuesto y a la vista de las alegaciones formuladas por el CGAE en vía de reclamación por cuya virtud no procedería el acceso a la información solicitada por referirse a una *actividad privada* del referido Consejo, procede examinar en primer término la naturaleza jurídica del CGAE y la incidencia que esa naturaleza jurídica despliega sobre el derecho de acceso en relación con el contenido de las convocatorias concernidas (Lawyerex 1 y Lawyerex 2).

A este respecto, se ha de comenzar recordando que la LTAIBG establece en su artículo 2.1 que «Las disposiciones de este título se aplicarán a: [...] e) Las



corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.»

Sobre el sentido y alcance de este precepto legal existe una consolidada doctrina del CTBG (véase, la R CTBG 425/2023 y las allí citadas), en la que se concluye que el legislador español ha determinado que los Colegios Profesionales y sus Consejos Profesionales están sometidos a la LTAIBG *únicamente en sus actuaciones reguladas por el Derecho Administrativo*, actuaciones que, en nuestro ordenamiento se circunscriben, en esencia, a los actos de organización y funcionamiento adoptados en ejercicio de funciones administrativas que tengan atribuidas por ley o que les hayan sido delegadas por otras administraciones públicas.

En este sentido, continúa vigente lo manifestado en la resolución RT/0031/2017 (validada por el JCCA núm. 6 en Sentencia de 23 febrero de 2018) en la que se precisó 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.»*

Esta interpretación hunde sus raíces en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha destacado la naturaleza mixta o bifronte de los Colegios Profesionales en los siguientes términos:

«El art. 36 de la C.E. no se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, manteniéndose por ello viva -y explicable- la preocupación de la doctrina en torno de aquélla. Puede afirmarse, sin embargo, que la inmensa mayoría se pronuncia en favor de una concepción mixta o bifronte que, partiendo de una base asociativa, nacida de la misma actividad profesional titulada (a esta se refieren casi todos los Colegios Profesionales), consideran los Colegios como corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas, ya se refería el art. 35 del C.C. [...] siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las



personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades - especie de delegación del poder público- para que puedan realizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan a las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.

No por eso, sin embargo, se ha llegado a concluir que esas Corporaciones se integran en la Administración, ni tampoco que puedan ser consideradas como entes públicos descentralizados, [...]

[...] 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 [...]» (STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 4 y 5, razonamientos reiterados en varias sentencias posteriores)

Por otra parte, la interpretación mantenida por el CTBG se sustenta en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, acogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza mixta de los Colegios Profesionales, ha procedido a determinar cuáles son los ámbitos de actuación que tienen carácter administrativo y, en consecuencia, son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, en la STS de 3 de mayo de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:2534), tras referirse a otras anteriores, enuncia la siguiente doctrina que será reiterada en muchos pronunciamientos posteriores:

«Los colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo,



realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas por ley, o delegadas, algunas funciones públicas. Así se desprende de las STC 123/1987 y STS 19/12/1989. Estos Colegios han sido creados pues primordialmente para la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, como expresan las STC 20/88 y STS de 29/11/1990; constituyendo así "una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada "(STS 5/1996). Este carácter de Corporaciones Públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/1999).

Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil.

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 entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dichas cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente.

Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional contencioso-administrativo: a), la colegiación obligatoria (STC 194/1998); 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; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados.» (FJ. 1º)

7. Una vez determinado el alcance de la sujeción de los Colegios Profesionales a la LTAIBG de conformidad con lo establecido en su artículo 2.1.e), corresponde



examinar si las informaciones objeto de reclamación se incluyen en el ámbito de sus «*actividades sujetas a Derecho Administrativo*», o si, como sostiene el CGAE, responden a actividades privadas, pues de ello depende si el acceso a las mismas se ha de regir o no por las disposiciones de la LTAIBG.

Si bien es cierto que no siempre es fácil delimitar la línea divisoria entre lo que es una actividad puramente administrativa de lo que es una actividad privada de una corporación pública, pudiendo incluso haber zonas de tangencia, en el presente caso, partiendo, en todo caso del carácter residual que, a juicio de la jurisprudencia, tienen las funciones administrativas de las corporaciones públicas, parece que cabalmente cabe deducir que la información relativa al contenido de sendas convocatorias de Lawyerex 1 y Lawyerex 2 se insertan dentro de las actividades privadas del CGAE por cuanto que, en efecto, los referidos proyectos redundan especial y directamente en el desarrollo y proyección profesional individual de cada colegiado. Pero no sólo eso, repárese al respecto que no consta que las referidas convocatorias se hayan realizado en el uso de facultades atribuidas por la Ley en favor del CGAE o delegadas por la Administración, sino que son el resultado de unos acuerdos contractuales suscritos por el CGAE con la European Lawyers Foundation (ELF), en el seno de un contrato marco para cada proyecto (LAWYEREX 1 y LAWYEREX 2) – llamado, Grant Agreement-, en el que ELF actúa como coordinador, en nombre de un consorcio (formado por ELF y algunos Consejos Generales, Colegios Profesionales de abogados, despachos profesionales y la Comisión Europea). Repárese también que el procedimiento mediante el cual cada socio -en este caso, el CGAE- debía pre-seleccionar a los abogados nacionales conforme a lo establecido en el Memorandum of Understanding, lo que dejaba una amplia libertad a para establecer su propia metodología, difícilmente explicable cuando la decisión se adopta en el seno de un procedimiento administrativo. Por último, tampoco cabe olvidar que en las referidas convocatorias no consta que la financiación fuera con cargo al presupuesto público español y sí con cargo a ELF con el apoyo de fondos comunitarios europeos dentro del Programa de Justicia de la Unión Europea, lo que queda sujeto a sus propios controles legales y económicos internos y externos.

En otro orden cosas procede informar al interesado que la solicitud formulada en la reclamación por cuya virtud suplica al Consejo que remita la resolución que se dicte en su día al Defensor del Pueblo, junto con la documentación obrante en el expediente en la medida de lo posible, al objeto de que pueda fiscalizar la actividad de transparencia y publicidad que realiza el Consejo General de la Abogacía España, se traslada que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 24.5 LTAIBG el



Presidente de este Consejo procede a la comunicación periódica al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en materia de acceso a la información pública.

8. En suma, a la vista de todo lo expuesto, la presente reclamación no puede ser acogida al versar sobre informaciones que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>