



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R 0105/2016

FECHA: 08 de septiembre de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de 25 de junio de 2016, y fecha de entrada en el registro en este organismo el siguiente 27 de junio, 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. Los hechos que originan la presente Resolución tienen su origen el pasado 31 de marzo de 2016 cuando, a través de un escrito de igual fecha y registro de salida núm. 114, el Ilustre Colegio Oficial de Diplomados y Graduados de Enfermería de Asturias comunica a sus colegiados que *"con fecha 16 de enero de 2016, han tomado posesión de sus cargos la nueva Junta de Gobierno de este Colegio, habiéndose puesto en conocimiento de los organismos que estatariamente vienen recogidos, quedando constituida como sigue [...]".*

El siguiente 3 de mayo de 2016, en el seno de un procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información instado por el propio [REDACTED], la Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias dictó Resolución en la que se le traslada que *"No existe constancia en la Consejería de Hacienda y Sector Público de que el Colegio Oficial de Diplomados y Graduados en Enfermería de Asturias haya comunicado cambios en la constitución de los órganos de gobierno del mismo durante los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016".*

ctbg@consejodetransparencia.es



Con posterioridad, el 24 de mayo de 2016 el ahora reclamante, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –LTAIBG- presentó ante la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Oficial de Diplomados y Graduados den Enfermería del Principado de Asturias una solicitud de acceso a la información relativa a *“toda la documentación existente en cualquier tipo de formato y las fechas en que se ha producido la comunicación en el plazo de diez días desde la toma de posesión de los cargos de la Junta de Gobierno (16 enero) al organismo competente de la Comunidad autónoma, y al Consejo General”*

2. Transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 LTAIBG sin haber recibido contestación a su solicitud de acceso a la información pública, [REDACTED] considera desestimada la misma por silencio administrativo, motivo por el que, al amparo del artículo 24.1 de la LTAIBG, el 25 de junio de 2016, con fecha de entrada el siguiente 27 de junio en este organismo, interpone reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo el 27 de junio se remitió el expediente de referencia a la Dirección General de Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana del Principado de Asturias para conocimiento, dando, asimismo, traslado de dicho expediente el siguiente 4 de julio de 2016 al Ilustre Colegio Oficial de Diplomados y Graduados en Enfermería de Asturias a fin de que por éste se formularan las alegaciones que estimasen por convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en que fundamentar las posibles alegaciones que se hubiesen planteado. Consta en el expediente el acuse de recibo de este escrito el posterior 6 de julio de 2016.

Habiendo transcurrido el plazo de tiempo señalado sin que se hubiese recibido contestación alguna a la solicitud de alegaciones remitida, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se reitera la solicitud, vía telefónica. A fecha en que se dicta la presente Resolución no se ha recibido alegación alguna en este Consejo procedente del precitado Colegio Profesional.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 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 establece 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 lo previsto en el artículo 24.6 de la LTAIBG, en relación con el apartado 2 de su Disposición adicional cuarta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG 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. Tal y como se deduce de los antecedentes obrantes en el expediente, el objeto de la solicitud de información de la que trae causa esta Reclamación se refiere a la comunicación o escrito en virtud del cual se da traslado a la administración autonómica y al Consejo General de Colegios de Enfermería de la toma de posesión de la nueva Junta de Gobierno del indicado Colegio Profesional.

En consecuencia, atendiendo al objeto de la pretensión planteada, en primer lugar habrá de determinarse si los Colegios Profesionales están sujetos a la LTAIBG y, en caso afirmativo, en segundo lugar, examinar si la concreta materia sobre la que se ha solicitado el acceso se trata de información pública a los efectos de la LTAIBG y, como tal, susceptible de ser objeto del derecho de acceso a la información.

4. Con relación a la primera de las cuestiones planteadas, cabe advertir que este Consejo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el particular –entre otras, las Reclamaciones números RT/0015/2016, de 5 de mayo, RT/0023/2016 y RT/0072/2016-.

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

5. Según se desprende del tenor literal de los preceptos de la LTAIBG acabados de reseñar, resulta determinante para pronunciarse sobre 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 para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
6. En atención a esta premisa, cabe comenzar señalando que los Colegios Profesionales, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional, tienen una naturaleza mixta o bifronte. Esta doctrina aparece sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo -reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que, tras recordar los diferentes posicionamientos doctrinales sobre la materia, su Fundamento Jurídico 5 sostiene lo siguiente:

“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad -«peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]”.



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 [...]”,

7. 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-.
8. A tenor de las premisas acabadas de reseñar, hay que hacer notar 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.
9. De este modo, se puede sostener que sólo el ejercicio de dichas funciones públicas es el que se sujeta a Derecho Administrativo y, en concreto, a la legislación sobre procedimiento administrativo y, además, sólo los actos dictados



en el cumplimiento de tales funciones públicas que tienen atribuidas los Colegios son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, cabe recordar que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, la Disposición transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dispone que “[l]as Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda”. Previsión que, en cierto sentido, ha aclarado el nuevo artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo 1 de octubre, al prever que “[l]as Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”.

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

10. Sentado que con relación a los Colegios Profesionales la materia incluida en el ámbito de aplicación de la LTAIBG es la actividad sujeta a Derecho Administrativo, corresponde a continuación examinar si la concreta materia sobre la que se ha solicitado el acceso, y que motiva la presente Resolución, se trata de información pública a los efectos de la LTAIBG y, como tal, susceptible de ser objeto del derecho de acceso a la información.
11. Con carácter general, la sujeción al Derecho Administrativo de la materia “régimen electoral” de los Colegios d Profesionales ha sido examinada previamente por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los Fundamentos Jurídicos 9 y 10 de la Reclamación número RT/0015/2016, de 5 de mayo, precisamente con relación al Colegio Oficial de Enfermería de Asturias.

En dicha Resolución se señalaba lo siguiente:

«9. [...] la materia relativa al “régimen electoral” del Colegio Oficial de referencia se aborda en el Capítulo III de sus Estatutos –artículos 37 a 39-. En estos preceptos se lleva a cabo una agotadora regulación de dicha materia, comprensiva del total procedimiento electoral de la entidad corporativa que incluye el derecho de sufragio activo y pasivo; la convocatoria de elecciones; la presentación de candidaturas; la



elaboración del censo electoral; la constitución de la Mesa electoral y las facultades de su presidente; las papeletas; la forma de acreditar el voto; el voto por correo; el escrutinio; la elaboración del acta correspondiente; y, finalmente, la toma de posesión de los candidatos elegidos.

Tal y como se ha tenido ocasión de reseñar con anterioridad, la Constitución Española en su artículo 36 no define la naturaleza de los Colegios Profesionales, limitándose a advertir que existe una reserva material de ley para regular las peculiaridades propias de su régimen jurídico y que “[l]a estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”. Esta previsión constitucional, coincidente con la prevista en otros preceptos constitucionales sobre distintas organizaciones –partidos políticos y sindicatos, artículos 6 y 7 CE-, no es ni más ni menos que una proyección de la cláusula de Estado Democrático y del valor superior “pluralismo político” contemplados en el artículo 1.1 CE en la parte dogmática de la Constitución. De modo que, en lo que ahora importa, la libertad de configuración de los Colegios Profesionales por el legislador ordinario encuentra un límite insoslayable en el cumplimiento de dicho mandato democrático, que ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

“Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien puede optar por una configuración determinada (STC 42/1986), dado, además, que la reserva legal citada no es equiparable a la que se prevé en el art. 53.1 C.E. respecto de los derechos y libertades en cuanto al respeto de su contenido esencial, puesto que en los Colegios Profesionales -en la dicción del art. 36- no hay contenido esencial que preservar (STC 83/1984), salvo la exigencia de estructura y funcionamiento democrático” –STC 89/1989, F.J. 5-.

10. De acuerdo con la premisa anterior se puede sostener, en suma, que el procedimiento electoral de un Colegio Profesional se trata de una materia sujeta a Derecho Administrativo en tanto y cuanto se trata de proteger un interés público general como es el de que su modo de organización y de actuación sean democráticos –STC 386/1993, de 23 de diciembre, F.J.2-. Así, y adicionalmente a los razonamientos anteriores, a título de ejemplo, la aludida sujeción se deduce de la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación a la fiscalización y control por el juez de dicho orden de procesos electorales en tales Corporaciones de Derecho Público, entre las que cabe aludir, con mero carácter orientativo, a las SSTS de 1 de julio de 2015 -proclamación de presidente de Consejo General-, de 19 de mayo de 2015 –proclamación de presidente de Consejo General-, 30 de marzo de 2011 –que anula el acto de votación-, de 9 de marzo de 2005 –en la



que se enjuicia la convocatoria de elecciones- y la STSJ de Madrid de 22 de septiembre de 2005 –que anula los actos de votación, escrutinio y proclamación de electos para los cargos de Presidente, Vicepresidente Segundo y dos Vocales de un Colegio Profesional-.»

12. Con carácter general, el artículo 7 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, referente al procedimiento electoral de los Colegios Profesionales, especifica en su apartado 6 que, *“En el plazo de cinco días desde la constitución de los órganos de gobierno, deberá comunicarse ésta, directamente o a través del Consejo General, al Ministerio correspondiente. Asimismo, se comunicará la composición de los órganos elegidos y el cumplimiento de los requisitos legales. De igual forma se procederá cuando se produzcan modificaciones”*.

Como concreción de esta obligación de remisión de información a la administración competente –en el caso que nos ocupa, a la Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias-, el artículo 38.p) de los Estatutos del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias dispone que, concluida la jornada electoral, *“en el plazo de diez días se llevará a cabo la toma de posesión de los candidatos elegidos. Una vez realizada el secretario extenderá las oportunas credenciales a los miembros de la Junta de Gobierno en las que figurará el visto bueno del Presidente, y en el mismo plazo contado a partir de esta toma de posesión deberá ponerse en conocimiento del organismo competente de la Comunidad Autónoma de Asturias, del Consejo Autonómico y Consejo General [...]”*.

En atención a lo expuesto, en definitiva, procede estimar la reclamación planteada, al considerar que el escrito de comunicación a la administración autonómica y al Consejo General de la toma de posesión de la nueva Junta de Gobierno, en su condición de integrante del procedimiento electoral de un Colegio Profesional, se trata de *“información pública”* a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG y, en consecuencia, el precitado ente corporativo 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.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, en tanto que su objeto versa sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR al Colegio Oficial de Diplomados y Graduados de Enfermería del Principado de Asturias a que, en el plazo de 15 días hábiles,



remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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