



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R 0023/2016

FECHA: 17 de mayo 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 27 de febrero de 2016, y fecha de entrada en el registro en este organismo el siguiente 29 de febrero, 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. [REDACTED] presentó el 11 de enero de 2016 un escrito en el registro del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de Asturias en el que solicitaba examinar, *"en la fecha que dispongan, los libros de contabilidad, de actas de la Junta General, de actas del Pleno de la Junta de Gobierno y de actas de la Comisión Ejecutiva correspondientes a los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016"*.
2. Asimismo, en igual fecha, por el ahora reclamante se dirigió un escrito a la Tesorería del reiterado Colegio Oficial en el que solicitaba *"información lo más detallada posible de los gastos"* de 39 partidas incluidas en la cuenta de explotación de 2014.
3. Transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 LTAIBG, [REDACTED] considera desestimada su solicitud por silencio administrativo, motivo por el que, al amparo del artículo 24.1 de la LTAIBG, el 27 de febrero de 2016, con fecha de entrada el siguiente 29 de febrero en este



organismo, interpone reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

4. El siguiente 7 de marzo, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se remitió al Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de Asturias el expediente de referencia a fin de que se formularan las alegaciones que se estimasen por convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en que fundamentar las posibles alegaciones que se hubiesen planteado.
5. A través de un oficio de 31 de marzo de 2016 de la Secretaria de la Junta de Gobierno del referido Colegio, con fecha de registro de entrada en este Consejo el posterior 12 de abril, se formulan una serie de alegaciones que, en breve síntesis, pueden sistematizarse como sigue:

- "El Ilustre Colegio de Diplomados en Enfermería de Asturias, como el resto de colegios profesionales, únicamente está sometido a sus Estatutos colegiales, así como labores de tutela del Consejo general de Diplomados en Enfermería, la legislación básica del estado y la potestad jurisdiccional"

- En el ámbito objetivo de aplicación de la LTAIBG –artículo 2.1.e)- se incluyen las Corporaciones de Derecho Público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo

- "[L]as puertas del Colegio están abiertas a todos los colegiados, así como exhibición de aquella documentación que directamente les afecte, debiendo expresar en caso contrario, los motivos o finalidad de la petición que se formule, pues no podemos perder de vista, que hemos de ser escrupulosos con la normativa de protección de datos, cuya custodia y respeto, debe guiar toda nuestra actuación, por lo que la solicitud inconcreta de exhibición de Libros de Actas de la Junta de Gobierno, no es atendible por sí, a no ser que se justifique su finalidad, sin perjuicio de la vía de recursos que quepa contra la resolución denegatoria por silencio administrativo y la tutela que sobre el Colegio ejerce el propio Consejo General de Diplomados de Enfermería, con sede en Madrid".

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. Antes de examinar el fondo de la reclamación planteada resulta conveniente 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, 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*”.

3. 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.
4. 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



finés». [...] 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 [...]”

5. 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, 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.

7. 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”.

8. Toda vez que se ha delimitado sumariamente el marco en el que ha de interpretarse el sentido de la expresión “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”, corresponde a continuación examinar los diferentes ámbitos respecto de los que el ahora reclamante ha planteado su derecho de acceso a la información. A estos efectos, tomando en consideración el objeto de la solicitud formulada en su momento, tales ámbitos pueden sistematizarse en dos grupos: el primero de ellos referido al acceso a la información relacionada con las actas de la Junta General, del Pleno de la Junta de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva correspondientes a los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016; mientras que el segundo es el relativo al acceso a la información de los libros de contabilidad de los ejercicios acabados de señalar y a “*información lo más detallada posible de los gastos*” de 39 partidas incluidas en la cuenta de explotación de 2014.



9. Por lo que respecta al primero de los ámbitos reseñados hay que tener en cuenta que, con relación a las solicitudes de acceso a la información en materia de actas de los órganos de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la Reclamación RT/0015/2016, de 5 de mayo, referida al mismo Colegio Profesional que en el presente supuesto.

De manera que, según se llevó a cabo en aquella ocasión, 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. En el supuesto de referencia esta circunstancia se confirma en el artículo 11 del Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del Consejo General y de Ordenación de la actividad profesional de enfermería, que al regular el régimen jurídico de la organización de los Colegios Oficiales de Enfermería dispone lo siguiente,

“Los órganos de gobierno, unipersonales y colegiados, de los Colegios, y el procedimiento de su elección serán los que se determinen en los respectivos Estatutos colegiales, en los que se fijará su composición, y régimen de convocatoria, sesiones y adopción de acuerdos, de conformidad con lo previsto en la legislación sobre Colegios profesionales estatal y autonómica, en estos Estatutos y en la legislación vigente sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, en lo que proceda”.

En función de la remisión a “los respectivos Estatutos colegiales”, el artículo 50 de los Estatutos del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias prevé que “[e]n todo lo no dispuesto en estos Estatutos, o en cuanto deban ser interpretados, se tomará como norma supletoria los Estatutos de la Organización Colegial de Enfermería y del Consejo Autonómico de Asturias, la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales [...] y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [...]”.

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 22 a 27 del Capítulo II, del Título I, de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, teniendo en cuenta que, según se desprende de la STC 50/1999, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 27 en el que se regulan las actas no tienen carácter básico. 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 precitada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 27.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se trata de una actividad sujeta a Derecho Administrativo.

10. Tomando en consideración lo acabado de exponer, en relación con la regulación del artículo 36 de los Estatutos del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias en materia de libros de actas, 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 los artículos 23 y 25 de los estatutos del colegio profesional de referencia –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.
11. La segunda de las cuestiones planteadas por ██████████ consiste en conocer *"los libros de contabilidad [...] correspondientes a los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016"*, así como *"información lo más detallada posible de los gastos"* de 39 partidas incluidas en la cuenta de explotación de 2014.
12. Con referencia a este específico aspecto, de acuerdo con el criterio desarrollado en los Fundamentos Jurídicos 4 a 8 de esta resolución, resulta oportuno partir de la premisa que, de acuerdo con reiterada doctrina del Tribunal Supremo, *"[p]or 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 el "presupuesto" para el funcionamiento colegial. Dicho presupuesto se integra por la previsión anual de ingresos y gastos, no siendo fiscalizable por este orden jurisdiccional [el contencioso-administrativo], cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba el presupuesto: la Junta General ordinaria del Colegio correspondiente"* –entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2008, 19 de octubre de 2010, 19 de diciembre de 2011 y 30 de abril de 2012-.

De acuerdo con ello, se pueden extraer dos conclusiones relativas al sistema de fuentes en materia económico-presupuestaria y al control jurisdiccional de tal actividad. Con relación al primer aspecto, en materia presupuestaria y contable no resulta de aplicación a los Colegios Profesionales la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como la Orden EHA/1037/2010, de 13 de



abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública –Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2001 y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de enero de 2014, entre otras-, en cuyo ámbito de aplicación no figuran las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, debiendo acudir, en consecuencia, a lo previsto en los correspondientes Estatutos de la organización colegial y aplicándose el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Con relación al segundo aspecto, como se pone de manifiesto en las Sentencias citadas, hay que tener en cuenta que si la actividad del Colegio se realiza en uso de las facultades atribuidas por ley o delegadas por la Administración su revisión jurisdiccional corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos, cuando se trate de cuestiones de naturaleza privada, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil. De manera que, en cuanto se refiere a la materia económica-presupuestaria de los Colegios Profesionales, su control jurisdiccional corresponde al orden civil.

En definitiva, esta materia, en primer lugar, no está sujeta a Derecho Administrativo –presupuesto de hecho que emplea el artículo 2.1.e) de la LTAIBG para delimitar su aplicación a las Corporaciones de Derecho Público- y, en segundo lugar, se trata de una materia excluida del control jurisdiccional contencioso-administrativo - artículo 2.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa-, correspondiendo su fiscalización al orden jurisdiccional civil.

Por los argumentos expuestos en los anteriores Fundamentos Jurídicos procede, en consecuencia, desestimar la reclamación en este aspecto concreto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada en cuanto al acceso a la información de las actas de la Junta de Gobierno y la Comisión Ejecutiva en los términos del Fundamento Jurídico 10 de esta resolución.

SEGUNDO: DESESTIMAR la reclamación presentada en lo referente a la solicitud de acceso a la información en materia contable al no tratarse de una actividad sujeta a Derecho Administrativo y, por lo tanto, quedar fuera del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

TERCERO: 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


Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

