



## Resolución: RDA165/2023

**Nº Expediente de las Reclamaciones:** RDACTPCM288/2022.

**Reclamante:** [REDACTED].

**Administración reclamada:** Colegio de Abogados de Madrid.

**Información reclamada:** Normativa que ampara el gasto determinado como “actividad colegial”.

**Sentido de la resolución:** Estimación.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** El 11 de agosto de 2022, Don [REDACTED] solicita al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid la siguiente información:

*“Normativa que ampara el gasto determinado como “actividad colegial” que se recoge en los presupuestos del ICAM relativo a “Poliza Anual de Nueva Mutua Sanitaria para aquellos colegiados con más de 50 años de colegiación que el 31 de diciembre de 2013 estaban exentos de cuotas de servicio médico.”*

*Normativa vigente y derogada que regulaba la cobertura del servicio médico financiada por el ICAM. En relación con lo anterior, se solicita copia de la publicación de la convocatoria para la votación de lo respectivo a dicha*



*cuestión; copia del acta de votación; señalamiento del quorum asistente en su caso y el número de votantes total.”*

**SEGUNDO.** La Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en sesión celebrada el 12 de septiembre de 2022, resuelve por unanimidad denegar el acceso a la información solicitada. Y alega para ello que, si bien es innegable que la actividad del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid afectada por la solicitud formulada por el solicitante, quien no es colegiado, se enmarca en las funciones o actividades del Colegio consistentes en la organización y promoción de servicios asistenciales y de previsión de sus colegiados, a que se refiere el artículo 4 apartado m) de sus Estatutos, estas actividades no están sujetas al derecho administrativo sino al derecho privado.

En consecuencia, no resulta de aplicación ni la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, ni la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyos artículos 2.3 c) y 2.2 e) respectivamente determinan que las Corporaciones de derecho público, como el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, sólo están sometidas a la publicidad pasiva en su actividad sujeta al derecho administrativo.

A mayor abundamiento, la solicitud de Don [REDACTED] afecta a Nueva Mutua Sanitaria, entidad distinta del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y no incluida en el ámbito de aplicación de la citada normativa de transparencia.

**TERCERO.** El 19 de septiembre de 2019, a la vista de lo contestado por la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el solicitante presenta un escrito de reclamación ante este Consejo, en el que expone que se proceda a tramitar y resolver la reclamación en lo que a la norma establezca, exigiendo al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid que facilite los datos



pedidos al ser una institución con potestades públicas, dado que recibe fondos públicos para su funcionamiento y gestión de encomiendas.

**CUARTO.** El 20 de octubre de 2022, este Consejo, de conformidad con el artículo 48 de Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, al que solicita que le remita las correspondientes alegaciones y toda la información relacionada con el expediente.

**QUINTO.** Una vez transcurrido el plazo concedido por este Consejo, se ha podido verificar que el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid no ha presentado ningún escrito de alegaciones ni ha remitido el expediente de la solicitud.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, "LTAIBG"), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, 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 la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente:



*La resolución de las reclamaciones previstas 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.*

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, "LTPCM") atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por una Corporación de derecho público de la Comunidad de Madrid se considera uno de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley por el artículo 2.3 c) de la LTPCM y corresponderá su resolución al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDO.** Recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, que el principio constitucional *de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos* no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige *garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas*. Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de *procedimiento administrativo común* (SSTC 227/1988,



de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)). Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG reguladores de este derecho se han dictado *legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común”* (art. 149.1.18 CE). (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).

Consecuencia de esta doctrina, el artículo 30 LTPCM establece que el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid se desarrollará en los términos previstos tanto en esta Ley como en el resto del ordenamiento jurídico.

Luego para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del Capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

En el presente caso, como el objeto concreto de la reclamación se refiere a información que obra en poder del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el sujeto obligado a suministrar la información es un colegio profesional. Dada la naturaleza jurídica bifronte o dual de estos colegios profesionales, de conformidad con el artículo 36 de la Constitución, el legislador los ha configurado como Corporaciones de derecho público.

Por esta razón, el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales establece que *los Colegios Profesionales son 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*. A lo que añade el artículo 5 que *ejercerán, además de sus funciones propias, las competencias administrativas que les atribuya la legislación estatal y autonómica*. Lo que se reitera en la Ley 19/1997, de 11 de



julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, en el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía y en los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Por esta razón, los artículos 2.2 c) y 2.1 e) de la LTPCM y la LTAIBG respectivamente establecen que, a estas Corporaciones de derecho público, sólo les será de aplicación la normativa de transparencia en lo *relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*.

Luego para averiguar si el reclamante tiene derecho a acceder a la información solicitada habrá que acudir a la normativa reguladora de estas corporaciones y estudiar si lo pedido en la reclamación es información sujeta a derecho administrativo.

Pero, antes de entrar en el fondo del asunto se hace necesario aclarar que, aun cuando la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en su resolución alegue también como causa para no suministrar la documentación solicitada la condición de “no colegiado” del reclamante, de conformidad con el artículo 12 de la LTAIBG esto es irrelevante. Como ha reiterado el Tribunal Supremo *la regulación del derecho a la información pública se disciplina en la repetida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como hemos dicho en favor de las personas, no de los interesados* (Ver por todas la STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm.4116/2020).

**TERCERO.** La Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid considera que, al versar toda la información solicitada por el reclamante *sobre la organización y promoción de los servicios comunes y actividades de interés para los colegiados de carácter asistencial, ...de previsión y otros análogos* a que hace referencia el artículo 4. m) de los Estatutos, son funciones privadas de los colegiados y, por tanto, no sujetas a derecho administrativo sino al derecho privado. Y, añade además que, *a mayor abundamiento, la solicitud del*



Sr. [REDACTED] *afecta a Nueva Mutua Sanitaria, entidad distinta del Colegio de la Abogacía de Madrid.*

*En esta línea se ha pronunciado el Tribunal al decir que 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 fiscalizables 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. (SSTS 2534/2006, de 3 de mayo de 2006, RC-A núm. 9699/2003; 3371/2016, de 6 de julio de 2016, Recurso de casación C-A núm. 3290/2014; 3131/2017, de 27 de julio de 2017, recurso de casación C-A núm. 956/2015; 897/2021, de 8 de marzo de 2021, recurso de casación C-A núm. 6381/2019; etc.).*

Cabría entender, como hace la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid que la asistencia sanitaria que presta el Colegio es por su propia naturaleza un fin privado del Colegio y, por tanto, no fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Sin embargo, el reclamante no está solicitando información sobre la asistencia sanitaria de los colegiados. La información que el reclamante está solicitando es: por un lado, que se le informe sobre la *normativa que ampara el gasto determinado como “actividad colegial” que se recoge en los presupuestos del ICAM relativo a “Poliza Anual de Nueva Mutua Sanitaria para aquellos colegiados con más de 50 años de colegiación que el 31 de diciembre de 2013 estaban exentos de cuotas de servicio médico”* y sobre la *normativa vigente y derogada que regulaba la cobertura del servicio médico financiada por el ICAM.* y por otro, *“la copia de la publicación de la convocatoria para la votación de lo*



*respectivo a dicha cuestión; copia del acta de votación; señalamiento del quorum asistente en su caso y el número de votantes total.”*

En suma, lo que el Tribunal Supremo denomina *control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas* y, por tanto, información pública.

En este sentido, se pronuncia este Alto Tribunal cuando establece en estas mismas sentencias que, *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 dichas actuaciones corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil. (...)*

*Si bien el análisis de la realidad intrínseca de los presupuestos y la adecuación o no a derecho de las partidas a que los mismos se refieren es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso administrativa y revisable ante la jurisdicción civil ordinaria, no hay que olvidar que esa excepción no alcanza al acto de aprobación de los mismos, que ha de hacerse por el órgano competente y constituido en forma y que es revisable ante esta jurisdicción contencioso administrativa, en ese particular.*

Lo que a su vez ha reiterado el Tribunal Constitucional al decir que *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, añadiendo que el sentido del art. 36 de la Constitución no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que puedan libremente crearse al amparo del art. 22, remitiendo la Constitución a la Ley para que ésta regule las peculiaridades de aquéllos. ... Este carácter de corporación pública no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales*



*(STC 20/1988) 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 89/1989, de 11 de mayo).*

Es decir, la normativa que justifica un concreto gasto presupuestado por el colegio y las convocatorias de las reuniones de los órganos colegiales, conforme a las funciones que tienen atribuidos legalmente son actos administrativos, así como también todo lo relacionado con los aspectos competenciales y organizativos de dichos órganos.

Por esta razón, no se consideran conformes a Derecho los argumentos dados por la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid al considerar que la información solicitada por el reclamante es información privada, no sometida a la Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, pues tanto la normativa que justifica la asunción de un determinado gasto en los presupuestos como la información relativa a la convocatoria de para la aprobación de dicho gasto por el órgano competente del Colegio de la Abogacía de Madrid, constituido en tiempo y forma, son actuaciones administrativas, y como tales información pública sometida a lo establecido en la LTP y la LTAIBG.

**CUARTO.** El artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG, entiende por información pública: *los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.*

Por lo tanto, ambas Leyes definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.



Al establecer el artículo 36 del Estatuto del Ilustre Colegio de Abogados que la Junta General es el órgano soberano de decisión del colegio integrado por todos los colegiados, será a este órgano al que corresponda aprobar el concreto gasto asistencial en los presupuestos.

Al versar toda la información solicitada por el reclamante sobre acuerdos adoptados por la Junta General del ICAM habrá que averiguar si toda la documentación reclamada sigue obrando en poder de esta Corporación de Derecho público.

El reclamante solicita, en primer lugar, acceder a la normativa que ampara el gasto que se recogen en los presupuestos del ICAM como “actividad colegial” relativos a la póliza anual de nueva mutua sanitaria para aquellos colegiados con más de 50 años de colegiación y a la normativa vigente y derogada que regula la cobertura del servicio médico financiado por el ICAM.

*El artículo 36.5 de los Estatutos establece que de los acuerdos adoptados en estas Juntas Generales se levantará acta que dará fe de su contenido; será redactada por el Secretario de la Junta de Gobierno y aprobada por tres interventores nombrados por la propia Junta. El soporte sonoro en el que se registre el contenido de las Juntas deberá conservarse, bajo la custodia del Secretario, hasta la aprobación del acta. Y, el artículo 26.5 de estos mismos Estatutos del ICAM añade que corresponde al Secretario del Colegio el carácter de fedatario de los actos y acuerdos del Colegio y le corresponderá la llevanza y custodia de los libros de actas, la emisión de certificaciones e informes, la redacción de las actas de la Junta de Gobierno y de la Junta General, y demás funciones que le atribuyan el Estatuto General de la Abogacía, los presentes Estatutos y la legislación vigentes.*

Luego conforme a esta normativa obra en poder del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, esta primera información solicitada por el reclamante.

Junto a ello, el solicitante pide que se le conceda el acceso a la “copia de la publicación de la convocatoria para la votación de lo respectivo a dicha



*cuestión; copia del acta de votación; señalamiento del quorum asistente, en su caso, el número de votantes total.”*

Aunque cabría pensar que las actas de las sesiones contienen los acuerdos anteriores y, por tanto, que la petición anterior se subsume en esta, el Tribunal Supremo, tras recordar el carácter público de ambas informaciones, ha señalado que hay que distinguir entre las actas de las reuniones de los órganos colegiados y sus acuerdos,  *las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015, ..., mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión. ...Y, sólo si eventualmente las actas pueden referirse a asuntos que afecten a personas físicas que estén identificadas en la documentación solicitada, por lo que en dicho caso: "...sería de aplicación lo previsto en el artículo 15.4 de la LTAIBG en el sentido de que no sería aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.* (STS 4174/2022 de 17 de noviembre de 2022, recurso de casación C-A núm. 1837/2021)

Por este motivo, al establecer el artículo 36.5 de los Estatutos del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid quede los acuerdos adoptados en estas Juntas Generales se levantará acta que dará fe de su contenido, y el artículo 26.5 de estos mismos Estatutos que corresponde al Secretario del Colegio  *la llevanza y custodia de los libros de actas y la redacción de las de la Junta General, y demás funciones que le atribuyan el Estatuto General de la Abogacía, los presentes Estatutos y la legislación vigente,* se entiende que esta información pública también obra en poder del Órgano colegial.

Finalmente, hay que recordar que el reclamante también ha solicitado la copia de la publicación de la convocatoria de las sesiones de la Junta General en donde se hayan debatido y votado los anteriores acuerdos.

El artículo 27.18 de los Estatutos atribuyen a la Junta de Gobierno del ICAM  *la competencia para convocar la Junta General Ordinaria o*



*Extraordinaria señalando el orden del día de cada sesión. Por lo tanto, la copia de la publicación de la convocatoria de la sesión o sesiones en las que se adoptó votación del gasto indicado por el reclamante se encuentran en poder del órgano colegiado.*

## RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, y de conformidad con el informe sobre la reclamación remitido por los servicios jurídicos de la Asamblea de Madrid, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

**PRIMERO.** Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM288/2022 presentada en fecha 19 de septiembre de 2022 por Don [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

**SEGUNDO.** Instar a la Junta de Gobierno del Ilustre Colegios de Abogados de Madrid a que, en el plazo de 20 días hábiles, entregue al reclamante la información solicitada relativa a:

- a. *Normativa que ampara el gasto determinado como “actividad colegial” que se recoge en los presupuestos del ICAM relativo a “Poliza Anual de Nueva Mutua Sanitaria para aquellos colegiados con más de 50 años de colegiación que el 31 de diciembre de 2013 estaban exentos de cuotas de servicio médico.*



*b. Normativa vigente y derogada que regulaba la cobertura del servicio médico financiada por el ICAM.*

*c. Copia de la publicación de la convocatoria para la votación de lo respectivo a dicha cuestión; copia del acta de votación; señalamiento del quorum asistente en su caso y el número de votantes total.*

A su vez, se le requiere que remita al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

**TERCERO.** Recordar al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el



artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.



**Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.**