



Resolución 568/2020

S/REF:

N/REF: R/0568/2020; 100-004122

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejo General de la Abogacía Española

Información solicitada: Actas del Pleno y Convenio con Transparencia Internacional

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 26 de junio de 2020, la siguiente información:

- *Copia de las Actas del Pleno del Consejo General de la Abogacía de los años 2019 y 2020, con entrega de los documentos que recojan los asistentes y representados, para el supuesto de que no figuren en el aludido Acta.*

- *Copia del Convenio suscrito por Abogacía con Transparencia Internacional España el 10 de diciembre de 2014, así como copia de sus prórrogas o modificaciones.*

(...) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha sostenido que las actas de juntas de gobierno de Colegios profesionales han de ser entendidas como "actividades sujetas a Derecho Administrativo" y tienen encaje en el presupuesto de hecho previsto por el

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

legislador básico estatal para la efectiva aplicación a las entidades corporativas del art. 2.1 e) LTAIBG.

Así lo expresa con manifiesta claridad en la Resolución RT/0031/2017, de 26 de abril de 2017, Fundamento Jurídico 8): (...) En función de lo expuesto en los párrafos precedentes, cabe concluir, afirmando que, lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados, incluido la elaboración de actas en los términos del artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se trata de una actividad sujeta a Derecho Administrativo.

Tomando en consideración lo que se ha acabado de exponer, cabe señalar que las actas se configuran como una “información pública” a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG y, en consecuencia, el Colegio Profesional ha de facilitar “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su forma o soporte” y que “hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio” de tal función pública en todo aquello que se refiera al ejercicio defunciones sujetas a Derecho Administrativo de las enumeradas en el artículo 4 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid -BOCM núm. 222 de 18 de Septiembre de 2007-, -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.

Dicha Resolución fue recurrida por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, siendo el recurso desestimado, por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 (Sentencia nº 22/18, de 23 de febrero de 2018), que establece: (...)

Es claro que la actividad relativa al régimen de funcionamiento de la Junta de Gobierno, de su convocatoria, régimen de acuerdos y, más en concreto, la documentación de los acuerdos que se adopten por los órganos de gobierno colegiales es una actividad de derecho público, pues así resulta de la aplicación supletoria de la Ley 40/2015, a la que se remite el art. 99.2 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, (...)

Por lo tanto, la información recogida en dichas actas es información pública y debe ser puesta a disposición de los peticionarios, con el solo límite impuesto por la garantía de la protección de datos, pues no es admisible que se alegue, sin acreditar ni probar lo afirmado, que en las actas se encuadran asuntos sujetos al derecho administrativo y otros de derecho privado”.

Tanto los Colegios de Abogados como el propio Consejo General de la Abogacía Española se regulan y están sometidos al aludido artículo 99.2 del Estatuto General de la Abogacía, lo

que supone su sujeción al artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, por lo que solo puede concluirse lo mismo que se resolvió para el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid: que las Actas del Pleno del CGAE son actos sujetos a derecho Administrativo, resultando la aludida Sentencia referida al ICAM absolutamente extrapolable y de aplicación en su fundamentación y argumentación también a las Actas del Pleno del CGAE.

2. Con fecha 31 de julio de 2020, el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA contestó al solicitante lo siguiente:

1. CONVENIO CON TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA DE 2014

Este convenio, suscrito entre las partes CGAE e TI España el 10 de diciembre de 2014, no ha sido objeto de modificaciones y sus prórrogas se producen en los términos de su cláusula cuarta (duración de dos años, prorrogable por iguales períodos, sin límite de tiempo).

El referido documento se encuentra disponible en este enlace:

https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2014/12/Convenio_TI-Espana.pdf

A dicho enlace se accede, además, por medio de esta noticia:

<https://www.abogacia.es/actualidad/sala-prensa/notas-de-prensa-sala-de-prensa/la-abogacia-crea-su-portal-de-transparencia-y-firma-un-acuerdo-con-ti-espana-para-ofrecer-mas-informacion-a-la-sociedad/>

Ello no obstante, se accede a su petición y se le entrega copia de dicho convenio.

2. ACTAS DEL PLENO DEL CGAE DE LOS AÑOS 2019 Y 2020

(...) Este Consejo, respetuosamente, disiente del criterio expuesto. (...)

Por tanto, solo los actos dictados en ejercicio de funciones públicas atribuidas por el legislador pueden sustentar una calificación como información pública, a los efectos del acceso a ella, desde la perspectiva de la Ley 19/2013.

En este punto, su solicitud de acceso a las actas del Pleno del CGAE de 2019 y 2020 efectúa un esfuerzo argumental adicional, basado en la resolución y sentencia que invoca, sustentándola en el artículo 99 del EGAE, por conexión con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ahora bien, dicha Ley 40/2015, a diferencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no contiene ni en su artículo 2, dedicado a su ámbito subjetivo de aplicación, ni en su articulado en general,

ninguna mención a las Corporaciones de Derecho público, ni a los Colegios profesionales en particular.

Y no es correcto deducir de una norma reglamentaria del año 2001 la determinación del régimen legal vigente aplicable al Consejo General de la Abogacía Española. Son las leyes las que determinan los ámbitos de aplicación y los reglamentos, a lo sumo, las normas que los desarrollan o precisan. Pero no puede una disposición de rango reglamentario alterar lo establecido –o no establecido– por el legislador y convertir un silencio legislativo como el de la Ley 40/2015 en una regla de inferencia de aplicación de todo un cuerpo legal que, como se ha indicado, no trata en ningún momento de los Colegios profesionales.

En definitiva, la regla del artículo 99 del EGAE tenía sentido como ha sido interpretada por la resolución y la sentencia invocadas, cuando estaba vigente la disposición transitoria primera de la Ley 30/1992; pero no se comparte por este Consejo General la indicada interpretación y, por ello, no se aviene a la solicitud en los términos efectuados en su solicitud.

Por lo expuesto, y atendiendo a la evolución de la doctrina del CTBG, este Consejo General considera que procede hacerle entrega de las indicadas actas, en todo aquello que puede considerarse que es reflejo del ejercicio por el Consejo y sus órganos de dichas funciones de carácter público, incluidos los fines generales que enuncia el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales.

Se han suprimido de los textos de las actas aquellas cuestiones que el propio CTBG ha avalado en ocasiones anteriores como excluidas del ámbito de la Ley 19/2013 (como actividades de entidades privadas relacionadas con el CGAE o su actividad contractual privada), así como aquellas que se consideran amparadas por algunos de los límites de los artículos 14 y 15 de la propia Ley 19/2013, en concreto, y por lo que se refiere al primero, “e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”, “f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, “g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, “h) Los intereses económicos y comerciales”, “j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” y “k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Por todo ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, este Consejo General ha decidido:

- Concederle acceso al Convenio suscrito por este Consejo con Transparencia Internacional España, el 10 de diciembre de 2014.

- Concederle acceso parcial, por las razones expuestas, a las actas del pleno del Consejo General de la Abogacía Española de los años 2019 y 2020.

3. Ante esta respuesta, el solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 4 de septiembre de 2020, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con, en resumen, el siguiente contenido:

En su Resolución (documento nº 2), el CGAE, hace entrega del Convenio de Transparencia firmado con Transparencia Internacional y en vigor, y facilita las Actas del Pleno, si bien, sobre las mismas, dicho sea, con todos los respetos “censura lo que le da la gana”. Evidentemente, sus servicios jurídicos tratan de dar una apariencia de legalidad a esa forma de proceder, pero es lo que es: el CGAE oculta, censura y tapa, lo que quiere.

(...)

Dado que los acuerdos de actividad administrativa del CGAE deben tomarse en el Pleno por disposición legal y documentarse en el correspondiente Acta, realizar cualquier otra interpretación, es permitir que el CGAE adopte acuerdos o tome decisiones sobre cuestiones que constituyen actividad administrativa, sin que pueda controlarse y verificarse por los ciudadanos por vía de transparencia, frustrándose así el propio sentido y la razón de ser del derecho de acceso a la información pública. (...)

En consecuencia, el recurso debe estimarse y ordenarse al CGAE que entregue copia de las Actas sin someter a CENSURA, más allá de lo relativo al respeto a la protección de datos.

(...) Efectivamente, si entendemos que el CGAE puede CENSURAR lo que entiende que no es actividad realizada en ejercicio de funciones públicas y documentada en las Actas de sus Plenos, habrá que poder discutir y analizar, si lo que se CENSURA es o no, actividad sometida a derecho administrativo.

(...)

En cualquier caso, se solicita que ese CTBG, que analice lo censurado, punto por punto, y diga al recurrente, en el caso de no darle la razón, qué partes de los párrafos censurados serían actividad privada del CGAE y por lo tanto, pueden ser censuradas y cuales son actividad realizada en ejercicio de función pública, atendiendo a las funciones públicas del

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

mismo (establecidas en el Estatuto General de la Abogacía) no pudiendo censurarse y debiendo destaparse.

Entiende el suscribiente, que una resolución que no entrara en este detalle, estaría inmotivada y le generaría indefensión.

TERCERA.- *A modo de conclusión final, llamamos la atención de este Consejo de Transparencia de un error de especial trascendencia que acometerá si acoge la postura del CGAE: el CTBG estará afirmando y eliminando la transparencia en cualquier ente Administrativo bifronte, por cuanto cualquiera de ellos podrá sin sometimiento a control alguno, decidir lo que CENSURA y lo que NO CENSURA, esto es, la información que facilita por vía de Transparencia y la que no, lo que supone eliminar la transparencia en dichos entes, sin sometimiento a control a alguno, por cuanto no es posible saber si lo censurado, “al estar tapado”, es o no actividad sujeta a derecho administrativo.*

4. El expediente de reclamación fue remitido, el 7 de septiembre de 2020, al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA al objeto de que presentase las alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 2 de octubre e indicaba lo siguiente:

(...)

Ahora bien, dicha resolución y sentencia se pronunciaron sobre un supuesto muy particular y, a juicio del CGAE, no es aplicable lo que en ellas se resuelve a la reclamación-y previa solicitud- del ██████████, por medio de la que se pretende el acceso a –la entrega de- las actas del Pleno del CGAE, sin discriminar las cuestiones que no son subsumibles en la auténtica ratio decidendi del CTBG en la meritada resolución.

A diferencia de lo que sostiene el reclamante, lo que afirma el CTBG es que las actas elaboradas por una Corporación de Derecho público son información pública que esa Corporación ha de facilitar, en aplicación de la Ley 19/2013, “en todo aquello que se refiera al ejercicio de funciones sujetas al derecho administrativo”. Así lo dice literalmente.

Y así entendida esa resolución es coherente con la propia doctrina del CTBG que, en resoluciones dictadas en relación con reclamaciones presentadas con anterioridad ante dicho Consejo relativas al CGAE, como la R/003/2018, de 28 de marzo de 2018, que se hacía eco de la precedente R/0200/2017, de 27 de junio de 2017, en la que se afirmaba que las Corporaciones como el CGAE no son Administraciones públicas y que, por consiguiente, solo sus actuaciones sometidas a Derecho administrativo deben entenderse sometidas a la Ley 19/2013.

Estos razonamientos llevaron al CTBG a negar el acceso a contratos elaborados por una sociedad mercantil instrumental del CGAE –ITCGAE- con otras empresas privadas –IBM en aquellos casos- por considerar que toda la documentación relativa a sociedades mercantiles –que no reúnan la consideración de empresa pública en el sentido determinado por el legislador- queda al margen de la Ley 19/2013 “aun cuando se encuentre en poder” del CGAE, “que no forma parte de la Administración General del Estado”.

Nótese que esta resolución del CTBG es de 28 de marzo de 2018 y que la que esgrime a favor de su pretensión de acceso el [REDACTED] está fechada el 26 de abril de 2017.

A juicio del CGAE, no hay vacilación en la doctrina del CTBG, sino que ésta ha de ser rectamente entendida: está sometida a la Ley 19/2013 la actividad del CGAE –y del resto de Corporaciones de Derecho público- sometida a Derecho administrativo.

Por eso en la Resolución esgrimida de contrario se concedió el acceso a las actas de los órganos colegiados, porque se referían a la actuación del ICAM referida al servicio público de asistencia jurídica gratuita, servicio enteramente sometido a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, a su reglamento de desarrollo y a las disposiciones aprobadas por los Colegios de Abogados, en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 22 de dicha Ley.

(...)

En definitiva, entiende el CGAE que la norma legal de aplicación supletoria, en todo aquello que no prevea la normativa específica –en concreto, el EGAE-, es la Ley 39/2015, sin que sea de aplicación, ni siquiera supletoria, por expresa decisión del legislador, la Ley 40/2015.

Por eso el CGAE entiende que no cabe entender aplicables los artículos 15 a 19 de la Ley 40/2015, en el sentido considerado por el CTBG, ni extraer de esa aplicación la conclusión de que la elaboración de las actas de los órganos colegiados colegiales es, en sí misma, una actividad sometida a derecho administrativo y, por tanto, “información pública” a los efectos del artículo 13 de la Ley 19/2013.

Para esta Corporación, será información pública solo la relativa al ejercicio de funciones sometidas al Derecho administrativo, tal y como expresamente prevé la Ley 19/2013 en su artículo 2.1.e).

De otro modo, se podría llegar a la conclusión de que todo aquello que se trate en una reunión de un órgano colegial y se documente en un acta ha de ser considerado “información pública”, aunque materialmente no se trate de una actividad “sometida al Derecho administrativo”. De ese modo, se extendería el ámbito de la Ley 19/2013 a toda la

actuación de las corporaciones que sea examinada por órganos colegiales colegiados, y se consideraría información “pública”, incluyendo así en tal concepto actividad colegial obviamente privada, como la de personal, patrimonio o contractual, por el mero hecho de documentarse en un acta de una reunión de un órgano colegiado.

(...)

Y el CGAE comparte ese criterio, pero no en el modo expuesto por el reclamante: porque lo que este pretende es que se le entregue la documentación solicitada haciendo prevalecer su interés en el acceso y la difusión pública de la información –así lo ha hecho en relación con las actas entregadas en agosto a través de su cuenta de Twitter, en la que a fecha de hoy cuenta con 7.638 seguidores-, sobre los límites de acceso y el derecho a la protección de datos de carácter personal, como prevé la Ley 19/2013 en sus artículos 14 y 15, y se permite afirmar que esos preceptos son usados de forma torticera por el CGAE.

Siempre según su particular interpretación del ordenamiento, el CGAE debería haberle entregado todas las actas del Pleno –aun en contra del criterio del propio CTBG en las resoluciones 200/2017 y 3/2018 ya citadas-, para que fuera el [REDACTED] el que decidiera si el CGAE puede hacer o no uso de las facultades que le confiere el ordenamiento. Resultaría así que una corporación cuyos órganos de gobierno son elegidos de forma democrática debería ceder en su interpretación del ordenamiento aplicable y de los intereses que representa al criterio, muy respetable sin duda, del reclamante. Pero el CGAE no puede hacer dejación de la defensa de esos intereses, ni de las facultades que le confiere la Ley 19/2013 para delimitar la información que tiene o no el carácter de “pública” conforme a dicha ley y, también, de aquella sobre la que, aun teniendo ese carácter, opera uno de los límites de los mencionados artículo 14 y 15 de dicha norma legal.

(...)

Quinta.- *El CGAE, en cualquier caso, a fin de que el CTBG efectúe una valoración de las cuestiones que esta Corporación consideró susceptibles de ampararse bien en alguno de los invocados límites del artículo 14 de la Ley 19/2013, bien en la protección de los datos de carácter personal del artículo 15 –cuestiones relativas a personal del CGAE, en su mayor parte-, procede por medio del presente escrito:*

1) a remitir al CTBG las actas del Pleno del CGAE –años 2019 y 2020- en su texto completo, a fin de que el CTBG verifique la correcta aplicación por el CGAE de los mencionados preceptos (documentos números 1 a 15), y

2) a remitir al CTBG las actas del Pleno enviadas con su escrito de 5 de agosto de 2020 al reclamante –esto es, con determinadas cuestiones sobrescritas por aplicación de dichos preceptos- (los documentos encabezados con la letra “T”).

A este respecto, a fin de proteger dicha información por las razones expuestas, el CGAE expresamente solicita del CTBG que no se pongan en conocimiento del reclamante los documentos indicados en el punto 1) anterior, ya que el CGAE valorará, en función de la resolución que finalmente adopte ese Consejo, si ejercita acciones ulteriores en defensa de su posición jurídica.

5. El 6 de octubre de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 20 de octubre de 2020 alegó lo siguiente:

(...)

La interpretación, debe ser que en la actualidad y eliminada la Ley 30/1992 del Ordenamiento jurídico, deberá aplicarse la normativa que la sustituye, que es la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, tal y como por otro lado ya reconoce la Sentencia de la Audiencia Nacional a la que nos venimos refiriendo, que establece a la Ley 40/2015 como la norma de sustitución hoy aplicable.

(...)

Resumiendo, la Ley 39/2015, regula la parte del ordenamiento jurídico público “ad extra” o con incidencia hacia el exterior, eso es, la relación de la Administración con el ciudadano, y la Ley 40/2015, la parte “ad intra” o cuestiones de regulación interna de la propia Administración, siendo evidente y lógica, la razón por la que el antiguo artículo 27 de la Ley 30/1992, al que reenviaba el 99.2 del EGAE, ha quedado regulado en el actual artículo 18 de la Ley 40/2015, al que ahora, debe entenderse, que reenvía el EGAE.

La conclusión final es evidente, el artículo 99.2 del EGAE cuando reenviaba a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo hacía a la Ley 30/1992, y en lo que nos afecta, a su artículo 27, el cual hoy encuentra regulación en el artículo 18 de la Ley 40/2015, dado que esta norma, junto con la 39/2015, son las que han venido a sustituir a la Ley 30/1992, o dicho de otro modo, a toda la regulación del Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Administraciones Publicas, y así debe interpretarse la normativa actual, cuestión que no solo sostiene este Reclamante, sino que ya lo dice la Audiencia Nacional en su Sentencia nº 22/18, de 23 de febrero de 2018, por mucho que al CGAE no le guste y no lo comparta.

(...)

Las Actas del Pleno son directamente impugnables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, luego equivalen a una Resolución administrativa y no es sostenible que puedan taparse partes de la misma, más allá del límite dado por el respeto a la Protección de Datos Personales.

Dado que los acuerdos de actividad administrativa del CGAE deben tomarse en el Pleno por disposición legal y documentarse en el correspondiente Acta, realizar cualquier otra interpretación, es permitir que el CGAE adopte acuerdos o tome decisiones sobre cuestiones que constituyen actividad administrativa, sin que pueda controlarse y verificarse por los ciudadanos por vía de transparencia, frustrándose así el propio sentido y la razón de ser del derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, el recurso debe estimarse y ordenarse al CGAE que entregue copia de las Actas sin someter a CENSURA, más allá de lo relativo al respeto a la protección de datos.

(...)

El CGAE pone a disposición de ese CTBG, las Actas, sin censura, para que revise que “lo tapado”, no afecta a cuestiones de derecho administrativo.

(...) de haberse atendido la petición del CGAE y no haberse hecho entrega a este suscriptor de las Actas en su versión no censurada, el Recurrente tendría que haber acudido a los Tribunales para ver si la Resolución que se dictara por el CTBG –de aceptarse por este, el juego de revisar las actas no censuradas en privado y sin traslado a este recurrente–, es ajustada a derecho.

El CGAE pretende que el recurrente haga un acto de fe, se crea lo que él le dice, para creerse luego le diga el CTBG y en última instancia, si no se lo cree, acuda a los Tribunales.

(...)

No obstante, el Recurrente celebra que este CTBG no haya entrado en dicho juego, por otro lado, no amparado por la normativa procesal administrativa, por cuanto el recurrente administrativo tiene derecho a ver todo lo aportado, pues lo contrario, genera indefensión e impediría la revisión de la propia decisión administrativa.

Como quiera que al recurrente se la ha dado traslado de las Actas no censuradas, la realidad es que ha operado una cierta satisfacción extraprocesal, no obstante, sigue existiendo interés en que ese CTBG se pronuncie sobre el fondo de la cuestión, toda vez que habrá nuevas solicitudes de Actas del Pleno, que realizará este recurrente y otras personas en un futuro, por lo que el CTBG tiene la ocasión de aclarar esta cuestión para todas esas nuevas peticiones.

Expuesto lo anterior y reiterando todo lo alegado relativo a que las Actas del Pleno son en sí mismo derecho administrativo, y por lo tanto, no admiten más censura que la relativa al respeto a la LOPD, esto es, con carácter subsidiario, y para el supuesto de que se entendiera que no es así por ese CTBG, y que por lo tanto, sí sería admisible censurar aquello que no es actividad administrativa, se procede a analizar “lo tapado”, por cuanto la realidad demuestra que se han censurado algunas cuestiones que no se deberían haber ocultado (adviértase que esto se puede hacer ahora porque ya tenemos acceso a las Actas completas, en otro caso, se nos generaría la indefensión que se venía denunciando).

Es cierto que en las Actas del Pleno se han censurado cuestiones que afectan a la protección de datos, como cuando se dan pésames o se habla de enfermedades de decanos o consejeros, y parte de lo relativo a los expedientes deontológicos. Y digo parte porque algunas cuestiones no fueron censuradas (cuando igual se debería haber hecho), pero esto se ve, y no plantea problemas, porque con tapar el nombre del afectado viene a ser suficiente, sin que el sentido general del Acta se pierda.

El problema viene cuando se tapan páginas enteras del Acta o párrafos justo delante de la adopción de un acuerdo, lo que podría cambiar lo acordado. En cualquier caso, hay cuestiones que son derecho administrativo de forma clara y respecto la que, en cualquier caso, existe interés público por conocerlas.

(...)

Existen otras muchas cuestiones de índole similar y transcendencia, que constituyen actividad administrativa del CGAE, por lo que se solicita al CTBG que analice todo lo censurado y lo ponga en correlación con lo expuesto en esta alegación, en la que se ha pretendido establecer las cuestiones más relevantes y dar las líneas fundamentales, sobre cómo debe realizarse este análisis.

Se solicita que ese CTBG, que analice lo censurado, punto por punto, y diga al recurrente, en el caso de no darle la razón, qué partes de los párrafos censurados serían actividad privada del CGAE y, por lo tanto, pueden ser censuradas y cuales son actividad realizada en

ejercicio de función pública, atendiendo a las funciones públicas del mismo (establecidas en el Estatuto General de la Abogacía) no pudiendo censurarse y debiendo destaparse.

Entiende el suscribiente, que una resolución que no entrara en este detalle, estaría inmotivada y le generaría indefensión.

OCTAVA.- *A modo de cierre o conclusión final, procede reiterar, que debe estimarse este recurso y aceptarse que las propias Actas del CGAE, en tanto que expresión de la forma en la que se documenta la actividad del Pleno, Órgano fundamental, que asume todas las funciones legalmente establecidas por Estatuto General de la Abogacía al CGAE (véanse artículos 68, 71 y 72), constituyen en sí mismas, actividad administrativa, tal y como explica la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6, que, nuevamente, debe transcribirse, por ser su razonamiento impecable e irrefutable [SIC]: (...)*

Dado que los acuerdos de actividad administrativa del CGAE deben tomarse en el Pleno por disposición legal y documentarse en el correspondiente Acta, realizar cualquier otra interpretación, es permitir que el CGAE adopte acuerdos o tome decisiones sobre cuestiones que constituyen actividad administrativa, sin que pueda controlarse y verificarse por los ciudadanos por vía de transparencia, frustrándose así el propio sentido y la razón de ser del derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, el recurso debe estimarse y ordenarse al CGAE que entregue copia de las Actas sin someter a CENSURA, más allá de lo relativo al respeto a la protección de datos, como por otro lado, ya ha dicho la Audiencia Nacional para supuestos idénticos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Asimismo, la LTAIBG establece en su artículo 2 el denominado *Ámbito subjetivo de aplicación de la norma*, incluyendo, en su apartado 1 e) *a las Corporaciones de Derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*. Igualmente, el apartado 2 del mismo artículo 2 señala que se entiende por Administraciones Públicas los Organismos y entidades incluidas en las letras a) a d) del apartado anterior.

En consecuencia, las Corporaciones de Derecho público-entre las que se encuentra la entidad reclamada, el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA- no son Administración Pública y la aplicación a las mismas de la LTAIBG viene referida únicamente a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, tal y como indica el precepto reproducido.

4. Por otra parte, cabe señalar que los colegios profesionales son entidades singulares debido a su doble dimensión; la privada y la pública. La pública responde a una perspectiva orientada a la consecución del interés público en relación al ejercicio de las profesiones colegiadas, la privada, sin embargo, se manifiesta en la defensa de los intereses legítimos de la profesión y de sus miembros. Según la jurisprudencia, los colegios profesionales son equiparados a las administraciones públicas territoriales en lo que se refiere a su dimensión pública, ciñendo esta condición a las funciones que la ley les atribuye. Derivado de dicha naturaleza peculiar, los colegios profesionales se sitúan entre la Administración, los colegiados y los usuarios-beneficiarios de los servicios prestados por los colegiados (consumidores y usuarios, clientes y pacientes).

En atención a esta premisa, cabe comenzar señalando que los colegios profesionales, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional (TC), tienen una naturaleza mixta o bifronte derivada de la referencia que a sus peculiaridades realiza la propia CE y a la reserva de ley

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

para su regulación. En palabras del TC, (STC 89/1989, de 11 de mayo): “Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión –que constituye un servicio al común– se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante”. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad –«peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]”. –F.J.5-.

Concretando más la definición y alcance de la naturaleza de los Colegios Profesionales, en el Fundamento Jurídico 6 de la misma Sentencia se añade que, “[...] la doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36 y 52 CE.), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas [...]”.

Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero, reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador [...]”.

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir sosteniendo el carácter complejo del régimen jurídico de los Colegios Profesionales, dado que carece de uniformidad y sistema, debiendo adaptarse a la naturaleza pública o privada de la actividad que desempeñe el Colegio en cada momento. Por lo demás, hay que advertir que su configuración como Corporaciones de Derecho Público de base privada que desarrollan funciones públicas se justifica por el

cumplimiento de diferentes intereses públicos, entre los que pueden mencionarse la ordenación del ejercicio profesional, el cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora, los recursos procesales, la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, etc. –entre otras, STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7-.

Estas conclusiones han venido a consolidarse por numerosa jurisprudencia entre la que cabe destacar la STC 201/2013, de 5 de diciembre, entre otras.

En definitiva, están sujetos a derecho administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que *“las 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”*.

Por lo tanto, y partiendo de que la aplicación de la Ley de Transparencia a estas entidades queda restringido a sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo”, podemos afirmar, en conclusión que se desarrollará en los apartados que siguen, que el ejercicio del derecho de acceso respecto de las Corporaciones Profesionales quedará limitado a aquellos contenidos o documentos generados u obtenidos en el marco del ejercicio de estas actividades con sujeción al Derecho Administrativo.

5. A modo de ejemplo y derivado del contenido del artículo 5 de la [Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales](#)⁷, se citan algunos ámbitos materiales sobre los que puede proyectarse el ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de actividades de corporaciones de derecho público sujetas a derecho administrativo:

- El cumplimiento de las normas deontológicas.
- El ejercicio de la potestad sancionadora.
- Los recursos procesales.
- La defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289>

- La representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia.
- La colaboración con las Administraciones Públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector.
- Las funciones delegadas por la Administración.
- La información relativa al procedimiento electoral de la corporación de derecho público de que se trate, comprensiva de la información relacionada con 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, con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG en lo que concierne, a mero título ejemplificativo, al censo electoral.
- Las actas de los órganos colegiados de gobierno, respecto de todas aquellas actividades que se refieran al ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo de las previstas en la normativa sobre colegios profesionales con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG.

6. Dicho esto, cabe recordar que la reclamación se centra en obtener la información requerida en el primer apartado de la solicitud, esto es, la *Copia de las Actas del Pleno del Consejo General de la Abogacía de los años 2019 y 2020, con entrega de los documentos que recojan los asistentes y representados, para el supuesto de que no figuren en el aludido Acta*. Una solicitud que, recordemos, fue parcialmente atendida por el Consejo General de la Abogacía, según indicó el mismo, *en todo aquello que puede considerarse que es reflejo del ejercicio por el Consejo y sus órganos de dichas funciones de carácter público, incluidos los fines generales que enuncia el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales*.

Conforme manifestó el Consejo General de la Abogacía, y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, *Se han suprimido de los textos de las actas aquellas cuestiones que el propio CTBG ha avalado en ocasiones anteriores como excluidas del ámbito de la Ley 19/2013 (como actividades de entidades privadas relacionadas con el CGAE o su actividad contractual privada), así como aquellas que se consideran amparadas por algunos de los límites de los artículos 14 y 15 de la propia Ley 19/2013, en concreto, y por lo que se refiere al primero, “e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”, “f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial*

efectiva”, “g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, “h) Los intereses económicos y comerciales”, “j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” y “k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

A este respecto, hay que señalar que el solicitante no considera ajustada a derecho la supresión en la Actas de una parte de la información –aquella que no puede ser calificada como pública por no tratarse de actos dictados en ejercicio de funciones públicas atribuidas-, llevada a cabo por el Consejo General de la Abogacía. Una argumentación que se basa en la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 (Sentencia nº 22/18, de 23 de febrero de 2018) que desestimó un recurso interpuesto por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Considera el reclamante que *las Actas del Pleno del CGAE son actos sujetos a derecho Administrativo, resultando la aludida Sentencia referida al ICAM absolutamente extrapolable y de aplicación en su fundamentación y argumentación también a las Actas del Pleno del CGAE.*

A este respecto, en primer lugar, cabe recordar que el Código Civil en su artículo 1.6 establece que *La Jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.*

Es decir, que el precepto citado confiere la potestad de sentar jurisprudencia al Tribunal Supremo, en exclusiva. Para que sus decisiones adquieran rango de jurisprudencia y tengan carácter vinculante, es necesario que se produzca una reiteración en la doctrina interpretativa de cuestiones similares, que obtengan soluciones semejantes, es decir, que esté consolidada por mantenerse inalterable, en tanto no se produzca su modificación -*Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1944, declara que cuando la jurisprudencia ha fijado una determinada interpretación legal, debe ésta ser mantenida, en aras de la certidumbre y la seguridad de las relaciones jurídicas, en tanto no se demuestre de modo indubitable, la autonomía de ella con el verdadero contenido de la Ley» (STS, Sala Primera, de lo Civil, Nº sent. 499/2003, de 16 Mayo 2003 Nº rec. 2082/1997)-*

Por lo que la Sentencia alegada por el reclamante, dictada por un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, para un supuesto concreto en relación con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, no constituye jurisprudencia de obligada aplicación.

7. Por otro lado, no compartimos la apreciación del reclamante sobre la interpretación realizada de los términos de la resolución del expediente de reclamación [RT/0031/2017](#)⁸, objeto del señalado procedimiento contencioso-administrativo.

En efecto, en dicha reclamación fue objeto de análisis el acceso a diversos tipos de información entre las que se encontraban las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Al analizar el acceso a la indicada documentación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno razonaba lo siguiente:

6. A tenor de las premisas acabadas de reseñar, cabe advertir que del conjunto de funciones que tienen encomendadas los Colegios Profesionales por el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, sólo pueden considerarse como públicas una parte del total que desempeñan, esto es, aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estos entes -p.ej. representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencias en la materia; la regulación de la profesión; la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector; las funciones que le haya podido delegar la Administración, etc.-, dado que el resto son funciones dirigidas al interés particular.

De este modo, tal y como ya se ha advertido por este Consejo en resoluciones anteriores - RT/0015/2016, Fundamento Jurídico 7; RT/0023/2016, Fundamento Jurídico 7; y RT/0072/2016, Fundamento Jurídico 8- , se puede sostener que sólo el ejercicio de dichas funciones públicas es el que se sujeta a Derecho Administrativo y, en concreto, a la legislación sobre procedimiento administrativo y, además, sólo los actos dictados en el cumplimiento de tales funciones públicas que tienen atribuidas los Colegios son susceptibles de recurso contencioso administrativo.

Cabe recordar en este sentido que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el nuevo artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas prevé que “[l]as Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”.

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AATT.html

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

7. Tras delimitar sumariamente el alcance de la expresión “actividades sujetas a Derecho Administrativo” empleada por el artículo 2.1.e) de la LTAIBG para vincular a los Colegios Profesionales a la misma, corresponde a continuación examinar el fondo del asunto planteado en esta reclamación. Las trece preguntas concretas que componen la solicitud de acceso a la información objeto de esta reclamación pueden, a los meros efectos de su análisis en esta resolución, sistematizarse en los siguientes ámbitos: las relacionadas con la obtención de copias de las actas de la Junta de Gobierno -números 1, 12 y 13-; las vinculadas con obligaciones de publicidad activa -preguntas números 3, 6, 7, 8, 9 y 10-; las relativas al ejercicio de la potestad sancionadora -preguntas números 4 y 5-; la relacionada con la obtención de informes sobre las nuevas normas del Turno de Oficio -pregunta número 11-; y, finalmente, la obtención de copias de informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Colegio en relación con juntas ordinarias y extraordinarias -pregunta número 2-.

8. El primer bloque de materias se refiere a la obtención de copia de todas las actas de reuniones de la Junta de Gobierno del ICAM desde la toma de posesión de la actual Junta de Gobierno, incluyendo orden del día, certificación de acuerdos tomados y asistentes -pregunta número 1- y, de manera específica, las actas de las Juntas de Gobierno expresamente indicadas en las preguntas 12 y 13.

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 99.2 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, que al regular el régimen jurídico de la organización de colegial dispone que “La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se aplicará a cuantos actos de los órganos colegiales supongan ejercicio de potestades administrativas. En todo caso, dicha Ley tendrá carácter supletorio para lo no previsto en este Estatuto General”.

Esta cláusula de cierre del sistema tiene por finalidad la cobertura de las posibles lagunas que se pudiesen plantear en la actividad colegial. De manera que es posible sostener que el régimen jurídico de los órganos colegiales, en todo aquello no previsto en los estatutos correspondientes, debe ajustarse a las previsiones establecidas en los artículos 15 a 19 del Capítulo II, del Título Preliminar, de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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 entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En función de lo expuesto en los párrafos precedente, cabe concluir afirmando que lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados, incluido la elaboración de actas en los términos del artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se trata de una actividad sujeta a Derecho Administrativo.

Tomando en consideración lo acabado de exponer, cabe señalar que las actas se 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 el artículo 4 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid -BOCM núm. 222 de 18 de Septiembre de 2007-, - 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.

En este sentido, en la parte dispositiva de la resolución se concluye con la estimación parcial de la reclamación y reconociendo el derecho de la reclamante a que se *le entregue la información pública en los términos fijados en los Fundamentos Jurídicos 8, 9, 10 y 11.*

En consecuencia, el criterio que viene manteniendo este Consejo de Transparencia en sus resoluciones, tanto en la RT/0031/2017 señalada como en otras como, por ejemplo R/415/2019, es que, en relación con las actas de los órganos colegiados de gobierno de los

Consejos y Colegios Profesionales, su acceso está condicionado a que se refieran a cuestiones relacionadas con el ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo de las previstas en la normativa sobre colegios profesionales con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG.

8. Sentado lo anterior, y habiendo delimitado el ámbito objetivo de aplicación, cabe recordar que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015⁹](#), de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario **deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable.** Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, **es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto** y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”*

Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

[Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015¹⁰](#): “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

*conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la **prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).*

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que **"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"**

Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹¹: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. "

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016¹²: "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

6. Finalmente, por su importancia en la interpretación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹³, que se pronuncia en los siguientes términos: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2018/100_MInterior_7.html

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2015/4_RTVE_2.html

19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)** sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)"

9. Teniendo en cuenta lo anterior, fundamentalmente la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la LTAIBG y que si concurre alguno de estos límites deberá acreditarse, a juicio de este Consejo de Transparencia y buen Gobierno es al Consejo General de la Abogacía al que corresponde identificar que parte de la información solicitada no se encuadraría en su ámbito material de sujeción a la Ley de Transparencia y, en consecuencia y por no venir referida a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, denegar su acceso. En este sentido, y en lo relativo a la información que pueda considerarse pública y, por lo tanto, encuadrable en el conocimiento y control derivado de la LTAIBG, al provenir de actos dictados en ejercicio de funciones públicas atribuidas, deberá acreditar la aplicación justificada y proporcional de los límites –que, no obstante, en su resolución solo menciona- atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que haga desplazar el perjuicio ocasionado con el acceso en favor de la garantía de un interés superior (test del interés público). De esta forma, deberá hacer constar expresamente dichas circunstancias y justificarlas debidamente.

A este respecto, se recuerda que el artículo 16 -Acceso parcial- de la LTAIBG dispone que *En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, **deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.***

Por todo cuanto antecede, entendemos que el derecho de acceso a la información pública del solicitante no ha sido vulnerado y, en consecuencia, no cabe acoger los argumentos con base a los cuales la reclamación ha sido presentada que, por lo tanto, debe desestimarse.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de septiembre de 2020, contra la resolución de 31 de julio de 2020 del CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)¹⁴, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹⁵, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>