

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES*

ACCESS TO INFORMATION HOLD BY PROFESSIONAL BODIES

Álvaro González-Juliana

Universitat Abat Oliba CEU

RESUMEN

Los colegios profesionales son entidades de base privada que ejercen algunas funciones públicas. Atendiendo a la naturaleza mixta o bifronte de los colegios profesionales, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los incorpora en su ámbito subjetivo de aplicación, pero únicamente respecto de las actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo. Este trabajo analiza el alcance del derecho de acceso a la información en poder de los colegios profesionales a la luz de la doctrina emanada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por sus homólogos autonómicos.

Palabras clave: *colegios profesionales; transparencia; acceso a la información pública; funciones públicas; actividades sujetas a Derecho Administrativo.*

ABSTRACT

Professional bodies are private-based entities which carry out some public functions. Considering the mixed nature of professional bodies, Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and

* Fecha de recepción: 04/09/2022; Fecha de aceptación: 05/12/2022.

good governance, includes them in its subjective scope of application, regarding only the activities they carried out subject to administrative law. This paper analyses the scope of the right to access information held by the professional bodies in light of the decisions issued by the Council for Transparency and Good Governance and by its regional counterparts.

Keywords: *Professional bodies; transparency; access to public information; public functions; activities subject to administrative Law.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA LEY DE TRANSPARENCIA Y SU ÁMBITO SUBJETIVO.
2. LA SUJECCIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES A LA LTE: LAS ACTIVIDADES SUJETAS A DERECHO ADMINISTRATIVO.
3. LA INFORMACIÓN ACCESIBLE.
 - 3.1. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES.
 - 3.1.1. Las actas de los órganos colegiados.
 - 3.1.2. El proceso electoral.
 - 3.1.3. Actividades realizadas en el ejercicio de funciones públicas.
4. LA INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES PRIVADAS.
5. CONCLUSIONES.

Abreviaturas:

CRAIPB	Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de las Islas Baleares.
CTAR	Consejo de Transparencia de Aragón.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
CTC	Comisionado de Transparencia de Canarias.

CTCYL	Comisionado de Transparencia de Castilla y León.
CTG	Comisión de Transparencia de Galicia.
CTN	Consejo de Transparencia de Navarra.
CTPDA	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
CTRM	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.
CVAIP	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.
CVT	Consejo Valenciano de Transparencia.
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña.
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales.
LPI	Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LTE	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1. INTRODUCCIÓN: LA LEY DE TRANSPARENCIA Y SU ÁMBITO SUBJETIVO

El artículo 105.b) de la Constitución reconoció de forma pionera en nuestro Derecho el principio de transparencia, rompiendo de esta forma con la regla del secreto administrativo que tradicionalmente ha caracterizado a la Administración pública. Este principio de transparencia permite que la ciudadanía participe en los asuntos públicos y, sobre todo, controle a la Administración, supervisando cómo se toman las decisiones y cómo se gasta el dinero público. La transparencia deviene en una exigencia democrática, que transforma verdaderamente la Administración pública en una Administración *de* los ciudadanos y *para* los ciudadanos en lugar de una Administración que únicamente actúa *sobre* los ciudadanos.

El desarrollo legislativo del principio de transparencia hubo de esperar varios años, hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que, en su artículo 37, reguló, el derecho de los ciudadanos a acceder a los «*archivos y registros administrativos*».

Este derecho de acceso, que apenas tuvo aplicación práctica, recibió una fuerte crítica doctrinal, entre otras razones por lo restringido del objeto del derecho de acceso, que se limitaba a los registros administrativos y a los documentos integrantes de expedientes administrativos ya finalizados, y por su ámbito subjetivo, que se circunscribía únicamente a la Administración pública. Consiguientemente, las entidades privadas del sector público, los sujetos puramente privados que ejercían tareas públicas o, incluso, los demás poderes públicos distintos del ejecutivo, como el Congreso de los Diputados, el Defensor del Pueblo, etc., permanecían fuera del ámbito subjetivo de aplicación. Sin embargo, la jurisprudencia sí que admitió, en alguna ocasión, el derecho de acceso frente a un Colegio Profesional¹.

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE) y de las leyes autonómicas que

¹ STSJ de Andalucía de 2 de junio de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 440/2005 (Ponente: María Luisa MARTÍN MORALES)].

la han desarrollado ha supuesto un auténtico cambio de paradigma en esta materia². Entre otras razones, por el objeto del derecho —la información pública— mucho más amplio que en la LRJPAC; por una regulación de los límites al derecho de acceso más acorde con los estándares internacionales, por la previsión de autoridades independientes y especializadas de garantía del derecho de acceso —Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y sus homólogos autonómicos—, y sin duda, por la amplitud de su ámbito subjetivo, que no se limita ya a las Administraciones públicas, sino que incorpora también a sujetos de naturaleza privada.

El preámbulo de la LTE identifica con claridad la razón de ser de la norma: permitir que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. El CTBG ha confirmado en una multitud de resoluciones que la *ratio iuris* de la LTE «es el control de la actuación y de las decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos»³; «saber cómo actúan los poderes públicos y cómo se gastan los fondos públicos»⁴, «el control de la acción de los responsables públicos y la rendición de cuentas»⁵ o, en definitiva, «la rendición de cuentas de las decisiones públicas»⁶.

La transparencia de la actividad pública que instaura la LTE se articula en dos grandes conceptos que responden a planteamientos y dinámicas diferentes: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. La publicidad activa supone la obligación de la Administración y de otros sujetos, que determina la LTE, de publicar de forma proactiva las informaciones que resulten relevantes para garantizar la transparencia y, en todo caso, las que expresamente determina la LTE, con el objetivo de posibilitar a la ciudadanía el derecho a la participación y al control de los asuntos públicos⁷. El derecho de acceso a la información se configura como un derecho subjetivo, reconocido a todas las

² Sobre el derecho de acceso a la información que reconoce la LTE, la bibliografía es ya amplísima. Puede verse, por ejemplo, SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Fragua, Madrid, 2022; ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022; GUICHOT, Emilio, y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020. En particular, sobre el acceso a la información de los sujetos privados, puede verse mi trabajo *Transparencia administrativa sin Administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

³ Resolución CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021.

⁴ Resolución CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020.

⁵ Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018.

⁶ Resolución CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019.

⁷ Criterio interpretativo CTBG 2/2019, de 20 de diciembre de 2019.

personas, que permite solicitar y obtener la información pública que obre en poder de la Administración y de otros sujetos obligados.

Para conseguir los objetivos previstos, la LTE establece un ámbito subjetivo de aplicación bastante amplio, compuesto por distintos sujetos, tanto públicos como privados, que están sometidos a la norma con diferentes niveles o grados de intensidad, entre los que se encuentran las corporaciones de derecho público y, por ende, los colegios profesionales, como veremos a continuación.

2. LA SUJECCIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES A LA LTE: LAS ACTIVIDADES SUJETAS A DERECHO ADMINISTRATIVO

Los colegios profesionales, como entidades que regulan el ejercicio de algunas profesiones, tienen una larga tradición en nuestro Derecho. El origen histórico de estas entidades parece situarse en la Edad Media, en la que ya existían distintas corporaciones o gremios dedicados a la defensa y regulación de las distintas profesiones⁸.

Por ejemplo, uno de los primeros Colegios de Abogados en España fue el de Valladolid, constituido el 19 de marzo de 1592, fecha en la que fueron confirmadas y aprobadas las Ordenanzas de la Hermandad y Cofradía de los Abogados de Valladolid⁹.

Los colegios profesionales, como corporaciones de derecho público que son¹⁰, se caracterizan por ser entidades de base privada que dirigen sus actividades no solo a la consecución de fines estrictamente privados, fundamentalmente la defensa de sus intereses profesionales, y para cuya satisfacción bastaría la

⁸ JORDANA DE POZAS, Luis, «Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español», *Estudios de administración local y general*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 247.

⁹ TORREMOCHA HERNÁNDEZ, Margarita, «Las actividades benéfico-asistenciales del Colegio de Abogados de Valladolid en el Antiguo Régimen», *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*, número 16, 1996, p. 61.

¹⁰ El artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales (LCP), 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». El Tribunal Constitucional ha sostenido que los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación de derecho público, afirmando que «puede considerarse, como algún relevante sector doctrinal dice, que son corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la ley o delegadas algunas funciones públicas» [STC 123/1987, de 15 de mayo (Ponente: Luis Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN), FJ 3]. En el mismo sentido, entre otras, STC 3/2013, de 17 de enero (Ponente: Encarnación ROCA TRÍAS), FJ 5.

constitución de una mera asociación, sino que también asumen el ejercicio de algunas funciones públicas que les encomienda la ley¹¹. Precisamente, por no tratarse de una mera asociación privada, su nacimiento no se fundamenta en un simple pacto entre sus socios, sino que necesita de la intervención del Estado mediante un acto de imperio¹².

La dualidad de funciones, públicas y privadas, que ejercen los colegios profesionales determina que tengan una naturaleza híbrida o bifronte. Junto con la defensa de los intereses corporativos, el ejercicio de funciones públicas —propias de la Administración— constituye un elemento crucial en la definición de estas entidades. Los colegios profesionales asumen, entre otras funciones públicas, la ordenación del ejercicio profesional, el control del cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora o la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios¹³.

Los colegios profesionales, cuando ejercen las funciones públicas que tienen encomendadas, participan de la naturaleza de la Administración¹⁴, pero no son, *stricto sensu*, Administraciones públicas¹⁵. No puede desconocerse que, mientras que la Administración pública por mandato constitucional está siempre orientada a la consecución del interés general, los colegios profesionales defienden, en función de la actividad que realicen, intereses públicos y privados¹⁶.

La configuración de los colegios profesionales como Administración *secundum quid* exige necesariamente analizar en cada caso concreto si la actuación colegial se realiza en el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas o delegadas o, por el contrario, se lleva a cabo en defensa de los intereses cor-

¹¹ STC 89/1989, de 11 de mayo (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS), FJ 5.

¹² En este sentido, afirma el Tribunal Constitucional que los Colegios no son asociaciones, «*por lo que ni existe un derecho de los ciudadanos a crear o a que los poderes públicos creen Colegios Profesionales, ni a éstos les es aplicable el régimen propio de las asociaciones*» [STC 76/2003, de 23 de abril (Ponente: Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS), FJ 6].

¹³ STC 89/1989, de 11 de mayo (Ponente: Carlos DE LA VEGA BENAYAS), FJ 5.

¹⁴ Así lo sostiene la STC 20/1988, de 18 de febrero (Ponente: Jesús LEGUINA VILLA), FJ 4, que afirma que los «*Colegios en su condición de Corporaciones públicas (...) participan de la naturaleza de las demás Administraciones públicas*».

¹⁵ STC 87/1989, de 11 de mayo (Ponente: Fernando GARCÍA-MON GONZÁLEZ-REGUERAL), FJ 2, que afirma «*que si bien es cierto que el carácter de Corporaciones Públicas que la Ley reconoce a los Colegios Profesionales no oscurece la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales, también lo es que la dimensión pública de los entes colegiales les equipara a las Administraciones Públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios*».

¹⁶ En este sentido, entre otras, STSJ de La Rioja de 19 de julio de 2002 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso contencioso-administrativo núm. 386/2001 (Ponente: Ignacio BARRIOBERO MARTÍNEZ), FJ 3].

porativos. Cuando los Colegios ejercen funciones públicas sus actos están sujetos al Derecho administrativo, siendo revisados, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa. En el resto de los supuestos, esto es, cuando los Colegios no actúan como Administración, la actividad colegial se somete al Derecho privado¹⁷.

La sujeción de los colegios profesionales a las obligaciones de transparencia que establece la LTE y las normas autonómicas se justifica por las finalidades públicas que ostentan, por las prerrogativas públicas que ejercen, y por el carácter de actos administrativos que se derivan de la actividad colegial en sus decisiones sujetas al Derecho administrativo¹⁸. Ahora bien, el doble carácter público y privado de los colegios profesionales determina que su régimen de transparencia no sea tan intenso como el propio de la Administración. De acuerdo con el artículo 2.1.f) LTE, el sometimiento de las entidades colegiales a la LTE tiene un carácter parcial, limitado a «*lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho administrativo*».

Esta previsión legal del artículo 2.1.f) LTE determina, por una parte, que los colegios profesionales, al igual que el resto de corporaciones de derecho público, están sometidos al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa recogidas en los artículos 5 a 11 LTE, en lo referido a sus «*actividades sujetas a Derecho administrativo*» —para cuyo cumplimiento efectivo la disposición adicional tercera de la LTE prevé la posibilidad de que tales corporaciones puedan celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente—, y, por otra parte, a cuyo estudio dedicamos este trabajo, que cualquier persona pueda acceder a la información en poder de los colegios profesionales respecto, igualmente, de sus «*actividades sujetas a Derecho administrativo*»¹⁹.

Así pues, resulta fundamental delimitar qué debe entenderse por «*actividades sujetas a Derecho administrativo*», ya que se trata del supuesto de hecho que permite someter a las entidades colegiales a la LTE²⁰.

La referencia a «*actividades sujetas a Derecho administrativo*» debe conectarse con el artículo 2.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que

¹⁷ STS de 3 de mayo de 2006 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 9699/2003 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA), FJ 1]. En el mismo sentido, entre otras, STS de 19 de diciembre de 1989 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª (Ponente: José Ignacio JIMÉNEZ HERNÁNDEZ), FJ 1].

¹⁸ Resoluciones CTPDA 31/2016, de 1 de junio de 2016; 329/2018, de 5 de septiembre de 2018; 114/2019, de 10 de abril de 2019, o 692/2021, de 17 de octubre de 2021, entre otras.

¹⁹ Resolución CTBG 15/2016, de 5 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, entre otras.

²⁰ Resolución CTBG 263/2018, de 13 de diciembre de 2018.

establece la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que se susciten en relación con «*los actos y disposiciones de las corporaciones de derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas*». En este sentido, el CTBG sostiene que están sujetos a Derecho administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de los colegios profesionales y el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por las Administraciones públicas²¹.

De los artículos 2.1.f) LTE y 13 LTE se deduce que tiene el carácter de información pública aquella que se encuentra en poder de los colegios profesionales referida tanto a su organización y funcionamiento como al ejercicio de las funciones administrativas que desarrollan. Por el contrario, el resto de la información que no está relacionada con las actividades sujetas a Derecho administrativo no tiene el carácter de información pública, y, por tanto, no puede ser conocida en virtud del derecho de acceso que reconoce la LTE. A continuación lo veremos con mayor detenimiento.

3. LA INFORMACIÓN ACCESIBLE

3.1. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Con relación a la organización y funcionamiento de los colegios profesionales, el derecho de acceso permite que cualquier ciudadano —sin necesidad de estar colegiado— pueda conocer toda aquella información relativa al régimen jurídico de sus órganos colegiados²². Así, tienen el carácter de información pública los Estatutos, Reglamentos y demás normas que rigen la entidad colegial²³; todos aquellos datos referidos a la estructura organizativa del Colegio Profesional que refleje el organigrama de la entidad, identificando los responsables de los diferentes órganos del Colegio, junto con su perfil y trayectoria profesional²⁴, u otras informaciones conexas, como, por ejemplo, el tiempo que cada responsable

²¹ Por todas, Resoluciones CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, y 105/2016, de 8 de septiembre de 2016.

²² Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016.

²³ Aunque referidas a otras corporaciones de derecho público, Resoluciones CTBG 301/2016, de 3 de octubre de 2016 y 477/2018, de 12 de noviembre de 2018; Resolución CTAR 18/2018, de 16 de abril de 2018, o Resolución CTCYL 27/2021, de 12 de marzo de 2021.

²⁴ Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución CTPDA 31/2016, de 1 de junio de 2016, entre otras.

lleva ejerciendo un determinado cargo en la entidad colegial o la fecha de su designación²⁵.

Igualmente, la LTE permite acceder al listado de empleados —nombre, apellidos y función que realizan— de un Colegio Profesional. Como sostiene el CTBG, no cabe alegar en estos casos la presencia de datos personales como límite al derecho de acceso, al considerarse «*de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.2 LTE que prevé el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos —como sería el caso que ahora nos ocupa— relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*»²⁶.

3.1.1. Las actas de los órganos colegiados

La sujeción de los colegios profesionales a la LTE no permite únicamente conocer la estructura interna de estas entidades, sino que también posibilita que los ciudadanos puedan conocer las decisiones que adoptan los órganos de los colegios profesionales en el ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas. Para conocer estas decisiones resulta necesario, en algunos supuestos, acceder a las actas de los órganos colegiados de la entidad.

Al tratarse de entidades de base privada, las actas de los órganos de los colegios profesionales tienen en, principio, la misma naturaleza privada. Pero es razonable que constituyan información pública aquellas actas que recojan documentalmente las reuniones o asambleas de los órganos colegiales en las que se aborden cuestiones intrínsecamente conexas con el ejercicio de las funciones públicas encomendadas. Así, por ejemplo, tiene naturaleza pública el acta de la Junta de Gobierno de un Colegio de Abogados en la que se aprueba el alta de colegiación de un letrado²⁷, o el acta de la Junta Directiva de un Colegio de Médicos que acuerda por unanimidad la expulsión de un colegiado²⁸. En

²⁵ Resolución CTPDA 36/2022, de 18 de enero de 2022.

²⁶ Resolución CTBG territorial 819/2019, de 4 de junio de 2020.

²⁷ Resoluciones CTCYL 217/2018, de 10 de diciembre de 2018; 125/2019, de 5 de julio de 2019; 126/2019, de 5 de julio de 2019, y 38/2020, de 7 de abril de 2020, entre otras muchas.

²⁸ Resolución CTPDA 127/2020, de 8 de abril de 2020. Esta resolución tiene su origen en una solicitud de información dirigida al Colegio Oficial de Médicos de Cádiz por la que se pedía copia del acta de la Junta Directiva en la que se acordó su expulsión de la entidad colegial. El citado Colegio Profesional, en vez de entregar la información solicitada —el acta de la Junta Directiva—, facilitó únicamente un certificado expedido por el secretario que versaba en exclusiva sobre el concreto punto del acta que trataba la expulsión de la colegiada que solicitó la información. Disconforme con esta respuesta, se planteó reclamación ante el órgano de garantía argumentando que el certificado no le permitía «*valorar el orden del día, el nombre de todos los asistentes al pleno de la Junta Directiva, el nombre de todos los firmantes de la expulsión (...), o el nombre de todos los médicos que se abstuvieron...*». El CTPDA estimó la reclamación y obligó al Colegio de Médicos a entregar copia de aquella parte del acta que contenga datos referentes a la expulsión del

cambio, no constituye información pública el acta o el orden del día de una reunión del Consejo Rector de un Colegio Profesional que versa sobre homenajes o condecoraciones, al tratarse de cuestiones privativas que no guardan relación con el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas las entidades colegiales²⁹.

Así pues, cuando tengan naturaleza pública, cualquier ciudadano, sin necesidad de ostentar la condición de miembro del Colegio Profesional, puede acceder a dichas actas³⁰.

Cabe cuestionarse si el derecho de acceso brinda la posibilidad, no ya de acceder al acta que contiene el acuerdo aprobado por el Colegio Profesional, sino también a las deliberaciones mantenidas por los colegiados en la reunión o asamblea que documenta el acta en cuestión.

La diferencia es sustancial. En principio, nada debe objetarse al conocimiento público de un acuerdo adoptado por un Colegio Profesional en el ejercicio de funciones públicas. Sin embargo, el acceso a las opiniones, apreciaciones o manifestaciones de los colegiados, documentadas en las actas, puede afectar al proceso de toma de decisiones de la entidad colegial. Podría considerarse, por lo tanto, que el acceso a las actas, incluyendo las deliberaciones de los miembros, podría infringir el límite del artículo 14.1.k) LTE referido a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. No es irracional pensar que el acceso a las actas afecte a la eficaz toma de decisiones, en la medida en que, sabedores de la accesibilidad de las actas por parte del público, los miembros del órgano colegiado se inhiban de expresarse libremente, circunstancia que, presumiblemente, minora la efectividad y el dinamismo de las deliberaciones celebradas en su seno.

El CTBG ha sostenido que el conocimiento público de las deliberaciones de los colegiados y, especialmente, el sentido de su voto, puede afectar al proceso de toma de decisiones del Colegio Profesional, al no salvaguardarse la necesaria confidencialidad inherente a los procesos deliberativos³¹.

Colegio de la solicitante junto con el orden del día —previa disociación de los datos de terceros que eventualmente pueda contener—, así como la relación de los asistentes al pleno de la Junta Directiva. El Colegio de Médicos recurrió la Resolución del CTPDA, pero la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Sevilla, de 18 de mayo de 2021, procedimiento ordinario núm. 193/2020 (Ponente: Nuria MARÍN ÁLVAREZ), desestimó el recurso y confirmó la citada resolución.

²⁹ Resolución CTBG 910/2019, de 18 de marzo de 2020.

³⁰ Resoluciones CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016; 72/2016, de 3 de junio de 2016, y 73/2017, de 26 de mayo de 2017. Igualmente, Resolución CTBG 568/2020, de 30 de noviembre de 2020, entre otras.

³¹ Resolución CTBG 851/2019, de 19 de febrero de 2020.

Por otra parte, desde la óptica de la transparencia, lo realmente determinante es el conocimiento del acuerdo adoptado por los colegios profesionales que consta en el acta. El control ciudadano sobre la actuación pública del Colegio Profesional se satisface, en realidad, con el conocimiento de dicho acuerdo, y no con el acceso al proceso deliberativo previo a la decisión que finalmente se adopte.

Así, en virtud del derecho de acceso, cabe acceder a las actas de los colegios profesionales que documenten asuntos o materias conexas con el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, previa eliminación de los datos de carácter personal relativos a la identificación de las personas físicas que, figurando en las actas, no formen parte de los órganos de gobierno del Colegio Profesional, así como de las deliberaciones mantenidas por los colegiados, resguardando así del conocimiento público las opiniones que, a título personal, hayan podido manifestar en el proceso decisorio³².

No resulta extraño que en una misma reunión o asamblea los órganos colegiales discutan asuntos de diversa naturaleza, tanto pública como privada. En estos casos, el acceso a las actas debe limitarse exclusivamente a aquella información correspondiente a las actividades colegiales sujetas a Derecho administrativo, o sea, las referidas al ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas como, por ejemplo, el ejercicio de la potestad disciplinaria de la que gozan los colegios profesionales³³, o la convocatoria de elecciones³⁴. Así, el acceso a la información que afecta a la actividad privada del Colegio Profesional queda vetado³⁵, debiendo entregarse la información de tal manera que se permita asegurar la confidencialidad de los datos no afectos a la esfera pública del Colegio³⁶.

De este modo, resulta palmario que la ciudadanía tiene derecho a acceder a la información relativa a las funciones administrativas desarrolladas por los colegios profesionales, no pudiendo la entidad colegial negar sin más el acceso a las actas de sus órganos colegiados escudándose en que, además de información pública, el acta contiene datos relativos a la actividad privada de la entidad³⁷.

³² Resolución CTBG 238/2020, de 23 de julio de 2020.

³³ Resolución CTPDA 258/2022, de 30 de marzo de 2022.

³⁴ Resolución CTCYL 75/2018, de 20 de abril de 2018.

³⁵ Resolución CTBG 15/2016, de 5 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, entre otras.

³⁶ Resoluciones CTCYL 84/2018, de 4 de mayo de 2018, y 126/2019, de 5 de julio de 2019.

³⁷ Como sostiene la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6, de 23 de febrero de 2018, procedimiento ordinario núm. 35/2017 (Ponente: Luis Carlos DE ROZAS CURIEL), FJ 4,

3.1.2. *El proceso electoral*

Dentro de los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento de los colegios profesionales cobra relevancia para la transparencia el desarrollo de las elecciones. La sujeción al Derecho administrativo de la materia electoral de los Colegios profesionales resulta poco discutible dado que, entre otras razones, corresponde al orden contencioso-administrativo el control y fiscalización de los procesos electorales de las entidades colegiales³⁸.

Dada la sujeción de la actividad electoral al Derecho administrativo, es evidente la aplicación de la transparencia a los procesos electorales de estas entidades. Como sostiene la jurisprudencia, *«nadie discute (...) que, entre las materias colegiales reguladas por el Derecho público, se encuentran los procesos de constitución de sus órganos de gobierno, a los que se refiere la petición de acceso, materia electoral en la que es prevalente la presencia del Derecho administrativo y no del Derecho privado»*³⁹.

Adicionalmente, la necesidad de transparencia del proceso electoral resulta indispensable si tenemos en cuenta que el artículo 36 de la Constitución exige que la estructura interna y el funcionamiento de estas entidades tenga un carácter democrático. Pero, debido a que en las elecciones de los colegios profesionales únicamente participan los colegiados, podría discutirse si esa democracia interna exige transparencia exclusivamente frente a los colegiados o, por el contrario, frente al conjunto de la ciudadanía.

Puede interpretarse que la Constitución impuso el funcionamiento democrático de los colegios profesionales atendiendo a las funciones públicas que desarrollan. En ese caso, puede defenderse que la democracia interna de la entidad

«... 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».

³⁸ Así se infiere, desde luego, de la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación al control judicial de los procesos electorales de los colegios profesionales. En este sentido, puede verse, a título de ejemplo, la STS de 1 de julio de 2015 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 3372/2013 (Ponente: José Luis REQUERO IBÁÑEZ)]; o la STS de 30 de marzo de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 3926/2009 (Ponente: Santiago MARTÍNEZ-VARES GARCÍA)].

³⁹ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de León, de 24 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Alfonso PÉREZ CONESA), FJ 3; Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, de 31 de enero de 2020, procedimiento ordinario núm. 159/2019 (Ponente: Luis Alberto GÓMEZ GARCÍA), FJ 2. Estas dos sentencias traen causa de solicitudes de información dirigidas a los Colegios Oficiales de Enfermería de Salamanca y de Ávila, respectivamente, en las que se solicitaba el acceso a las actas electorales de los dos últimos procesos electorales en ambos colegios profesionales [Resoluciones CTCYL 75/2019 y 71/2019, ambas del 5 de abril de 2019].

colegial es una cuestión que afecta al interés general y, consecuentemente, la transparencia beneficia a toda la ciudadanía.

De esta manera, la transparencia permite garantizar la calidad democrática del proceso electoral que, debido a la dimensión pública de los colegios profesionales, es un asunto de indudable interés público, teniendo relevancia para todos los ciudadanos y no únicamente para sus miembros. Como afirma el Comisionado de Transparencia de Canarias, sustraer la transparencia del proceso electoral «*para hacerlo sujeto de secreto y reserva de alguna de sus partes no podría sino limitar gravemente la calidad democrática de sus elecciones, sobre el que existe un claro interés público, no solo de los miembros del Colegio, sino de cualquier ciudadano*»⁴⁰.

Los Consejos de transparencia han entendido que la información relativa al procedimiento electoral de un Colegio Profesional tiene el carácter de información pública. Así, por ejemplo, la acreditación de un colegiado relativa al cumplimiento del requisito de estar en ejercicio activo de la profesión en el momento de presentar candidatura⁴¹, o la propia presentación de las candidaturas y, en general, todas las actas derivadas de los procesos electorales, desde el acta de convocatoria de las elecciones hasta el acta que recoge la toma de posesión de los miembros finalmente elegidos, constituyen información pública y, por tanto, resultan accesibles a cualquier ciudadano⁴², como ha confirmado la jurisprudencia ante la multitud de recursos que contra las resoluciones de los órganos de garantía han planteado los distintos colegios profesionales —especialmente los de Enfermería—, negándose a facilitar estas informaciones⁴³.

⁴⁰ Resolución CTC 60/2016, de 16 de marzo de 2017, confirmada por la STSJ de Canarias de 16 de enero de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 57/2018 (Ponente: Jaime GUILARTE MARTÍN-CALERO)].

⁴¹ Resolución CTCYL 83/2022, de 6 de mayo de 2022.

⁴² Resoluciones CTBG territorial 270/2018, de 15 de noviembre de 2018; 262/2018, 265/2018, 266/2018, 267/2018, 268/2018, 269/2018 y 271/2018, todas de 19 de noviembre de 2018; 263/2018, de 29 de noviembre de 2018; 517/2018, de 4 de enero de 2019; 12/2019, de 2 de abril de 2019; 37/2019, de 16 de abril de 2019, y 659/2020, de 18 de diciembre de 2020, entre otras muchas.

En términos similares se han pronunciado los órganos autonómicos de garantía como, por ejemplo, Acuerdo CTN 10/2018, de 27 de agosto de 2018, Resolución CTAR 62/2018 de 3 diciembre de 2018, Resolución CTPDA 85/2019, de 2 de abril de 2019, o Resolución CTCYL 66/2019, de 29 de marzo de 2019.

⁴³ La casuística es amplísima, por lo que únicamente citamos, a título de ejemplo, la STSJ del País Vasco de 16 de febrero de 2021 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 667/2018 (Ponente: José Antonio ALBERDI LARIZGOITIA)]; la STSJ de Castilla y León de 17 de diciembre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 318/2020 (Ponente: Ana María Victoria MARTÍNEZ OLALLA)]; y la STSJ de Castilla y León de 15 de octubre de 2020 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso de apelación núm. 219/2020 (Ponente: Luis Miguel BLANCO DOMÍNGUEZ)].

No obstante, en el acceso a las distintas actas del proceso electoral, debe ponderarse la concurrencia de alguno de los límites al derecho de acceso y, de forma especial, el referido a la protección de datos personales, al contener las actas datos de aquellas personas que intervienen en el proceso electoral del Colegio Profesional, como son los interventores o los miembros de la mesa electoral.

A este respecto, cabe diferenciar entre los datos personales especialmente protegidos, esto es, aquellos datos personales que puedan revelar ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico⁴⁴, y los que no tienen ese carácter.

El acceso a los datos personales especialmente protegidos requiere en todo caso el consentimiento expreso de las personas afectadas⁴⁵. Por el contrario, el acceso a otros datos personales no necesita dicha autorización expresa, pese a que se conceda un trámite de audiencia⁴⁶.

De esta forma, antes de valorar si el solicitante puede o no acceder a las actas electorales, el Colegio Profesional debe dar traslado de la solicitud a las personas afectadas, a fin de que puedan manifestar la concurrencia de alguna circunstancia especial que pueda incidir singularmente en la necesaria ponderación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos de carácter personal⁴⁷.

Presumiblemente, los datos personales que puedan figurar en las actas no son reconducibles a los datos personales especialmente protegidos. Por norma general, se trata de datos meramente identificativos —nombre, apellidos o cargo— de las personas involucradas en el desarrollo del proceso electoral, como son

⁴⁴ Artículo 9.1 del Reglamento General de Protección de Datos [Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE].

⁴⁵ Artículo 15.1 LTE: «*si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso*».

⁴⁶ El artículo 15.3 LTE establece que «*cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*».

⁴⁷ Dispone el artículo 19.3 LTE que «*si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación*».

los interventores o los miembros de la mesa electoral y, por tanto, de acuerdo con el artículo 15.2 LTE, debe concederse esta información. Además, resulta evidente que facilitar los nombres y apellidos de las personas que intervienen en las elecciones es imprescindible para llevar a cabo la función de control del proceso electoral. Únicamente cabría la anonimización si el Colegio Profesional considera que la identidad de los miembros debe protegerse por especiales circunstancias, como violencia de género, seguridad o similares⁴⁸.

Sin embargo, las actas pueden contener otros datos de carácter personal, como el DNI o el domicilio, que deberán anonimizarse. La razón parece evidente. El conocimiento público del domicilio o del DNI de los intervinientes no aportaría información relevante para el control del proceso electoral y, en cambio, su divulgación conlleva, sin duda, un menoscabo innecesario para la privacidad de los afectados⁴⁹.

Por otro lado, por razones obvias, no cabrá el acceso a los datos identificativos de los votantes —nombre, apellidos, número de colegiado o el DNI—, con independencia del método utilizado para votar, dado que el voto es secreto⁵⁰.

Así, a tenor del artículo 15.2 LTE, salvo que concurra alguna causa especial, prima el derecho de acceso a las actas electorales sobre la protección de los datos personales de los intervinientes en las elecciones del Colegio Profesional.

3.1.3. *Actividades realizadas en el ejercicio de funciones públicas*

Además de los aspectos organizativos y de funcionamiento de los colegios profesionales, la transparencia se extiende a las funciones públicas que estas entidades tienen atribuidas o delegadas, permaneciendo al margen de la LTE las actividades que las entidades colegiales desarrollan con sujeción al Derecho privado.

El doble carácter de los colegios profesionales supone que solo una parte de las actividades que desenvuelven son públicas, fundamentalmente aquellas funciones que el Estado encomienda o delega en estas entidades como, por ejemplo, la regulación de la profesión o la colaboración de estas Corporaciones

⁴⁸ Resolución CTPDA 732/2021, de 2 de noviembre de 2021.

⁴⁹ Entre otras, Resoluciones CTPDA 90/2019 y 95/2019, ambas del 8 de abril de 2019, confirmadas, respectivamente, por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Sevilla, de 29 de enero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 185/2019 (Ponente: Alfredo DE DIEGO DíEZ) y por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Sevilla, de 23 de enero de 2020, recurso contencioso-administrativo núm. 179/2019 (Ponente: Julia RUIZ DEL PORTAL LÁZARO).

⁵⁰ Resolución GAIP 466/2019, de 2 de agosto de 2019.

con las Administraciones públicas para el ejercicio de funciones relacionadas con el sector⁵¹.

En este sentido, se afirma que la actividad relativa a la colegiación obligatoria, el régimen disciplinario, el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados cuando resulte obligatorio y el régimen de los recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales son actividades colegiales desarrolladas en el ejercicio de funciones públicas⁵².

Así, a título de ejemplo, tienen la naturaleza de información pública: la memoria anual de la entidad colegial⁵³; la información sobre las condiciones de colegiación⁵⁴; la relación de estudios, informes y estadísticas encomendadas por la Administración a un Colegio Profesional⁵⁵; el número de denuncias realizadas por la entidad colegial en materia de intrusismo profesional en un determinado periodo de tiempo⁵⁶; los expedientes tramitados por las comisiones deontológicas de los colegios profesionales⁵⁷; un documento deontológico junto con toda la información relativa a su elaboración, incluyendo los informes y consultas previas a su aprobación⁵⁸; el censo de colegiados⁵⁹; las fechas de las juras de nuevos letrados⁶⁰; el número de colegiados diferenciando entre ejercientes y no

⁵¹ Resolución CTBG territorial 37/2019, de 16 de abril de 2019, entre otras.

⁵² STS de 18 de julio de 2008 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 5667/2005 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA), FJ 1].

⁵³ Resolución CTBG territorial 39/2021, de 18 de mayo de 2021; Resolución CTBG 239/2021, de 26 de julio de 2021.

⁵⁴ Resolución CTBG 213/2018, de 29 de junio de 2018.

⁵⁵ Resolución CTAR 10/2017, de 2 de mayo de 2017, entre otras.

⁵⁶ Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016.

⁵⁷ Resolución CTCYL 11/2017, de 21 de febrero de 2017; Resolución CVT 165/2020, de 11 de diciembre de 2020.

En estos casos, el carácter sancionador de los expedientes deontológicos determina que los documentos que lo integran pueden contener datos personales especialmente protegidos, por lo que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 LTE. Con todo, se ha considerado que informar del estado de tramitación en el que se encuentra un expediente sancionador en el Comité de Deontología de un Colegio Profesional no supone injerencia alguna en los datos personales de los afectados [Resolución CTBG 547/2019, de 25 de octubre de 2019]. Igualmente, se ha concedido el acceso al nombre del letrado que ha informado un expediente de información previa [Resoluciones CTBG territorial 525/2019, de 12 de noviembre de 2019, y 714/2019, de 12 de febrero de 2020], y a los escritos de alegaciones presentados por unas abogadas denunciadas ante el Colegio Profesional [Acuerdo CTN 9/2019, de 25 de enero de 2019].

⁵⁸ Resolución GAIP 374/2018, de 12 de diciembre de 2018; Resolución CTG 42/2020, de 24 de julio de 2020.

⁵⁹ Resolución CTC 12/2015, de 17 de diciembre de 2015; Resolución CTBG territorial 686/2021, de 1 de diciembre de 2021.

⁶⁰ Resolución CTC 145/2017, de 26 de junio de 2018.

ejercientes⁶¹; las altas y bajas de los colegiados⁶²; la fecha de alta, baja y las variaciones de la colegiación de un colegiado⁶³; el correo electrónico y fax de contacto de un colegiado⁶⁴; la información relativa a la compañía de seguros contratada por un colegiado⁶⁵; un trabajo de investigación sobre el funcionamiento de la lista de peritos⁶⁶; el listado de colegiados inscritos para actuar por designación judicial como peritos forenses⁶⁷; la relación de colegiados que pueden ser requeridos para intervenir como contadores-partidores en procesos judiciales⁶⁸; el listado de colegiados propuestos a la Administración para actuar como veterinarios de servicio en distintos festejos taurinos⁶⁹; o, en definitiva, toda aquella información relativa al ejercicio de las funciones públicas específicas de cada Colegio Profesional como, por ejemplo, la asistencia jurídica gratuita⁷⁰ que llevan a cabo los Colegios de Abogados⁷¹.

Como se ha destacado, una de las funciones públicas típicas de algunos colegios profesionales, como los de los Arquitectos, Aparejadores e Ingenieros, es el visado colegial.

Los colegios profesionales, a través del visado⁷², ejercen un control colegial o corporativo sobre la capacidad, colegiación e idoneidad del colegiado para llevar

⁶¹ Resolución CTCYL 14/2016, de 16 de junio de 2016; Resoluciones CTBG 140/2018, de 1 de junio de 2018; 145/2018, de 7 de junio de 2018, y 369/2018, de 20 de agosto de 2018, entre otras.

⁶² Resolución CTBG 245/2017, de 22 de agosto de 2017; Resolución CVT 82/2019, de 30 de mayo de 2019, entre otras.

⁶³ Resolución CTBG territorial 46/2017, de 10 de mayo de 2017.

⁶⁴ Resolución GAIP 733/2019, de 26 de noviembre de 2019.

⁶⁵ Resolución CTPDA 330/2018, de 5 de septiembre de 2018.

⁶⁶ Resolución GAIP 125/2020, de 14 de febrero de 2020.

⁶⁷ Resolución CTCYL 66/2021, de 7 de mayo de 2021.

⁶⁸ Resolución CTCYL 67/2021, de 7 de mayo de 2021.

⁶⁹ Resolución CTCYL 143/2019, de 18 de septiembre de 2019.

⁷⁰ La organización y gestión del Turno de Oficio es, sin duda alguna, una función pública que ejercen los Colegios de Abogados. En este sentido se pronuncia la STS de 27 de noviembre de 2019 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 5384/2018 (Ponente: Inés HUERTA GARCANO), FJ 1], que considera que la regulación y organización del Turno de Oficio por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid «es una potestad pública delegada».

⁷¹ Resolución CTBG territorial 31/2017, de 26 de abril de 2017; Resoluciones GAIP 243/2019, de 3 de mayo de 2019, y 434/2021, de 13 de mayo de 2021.

⁷² Dispone el artículo 13.1 LCP que «el objeto del visado es comprobar, al menos: a) la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2. b) la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate. En todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales...».

a cabo el proyecto, así como la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional⁷³.

El *visado colegial* no puede concebirse como un acto meramente interno de las entidades colegiales. En este sentido, la jurisprudencia considera que el visado colegial representa el desempeño de una función pública al suponer un control del ejercicio de la profesión, que trasciende, por tanto, del marco interno de las relaciones entre el Colegio y los colegiados⁷⁴. Al suponer una actividad sujeta a Derecho administrativo, el expediente en que se materializa el visado constituye información pública⁷⁵.

Así, a título de ejemplo, en virtud del derecho de acceso, la ciudadanía puede conocer el número de colegiados que han presentado visados⁷⁶; el listado completo de trabajos profesionales visados por un colegiado⁷⁷; si ha sido objeto de visado colegial cualquier proyecto de ejecución de edificación cuyo objeto es un determinado edificio privado, y si este constituye una ampliación, reforma, modificación o rehabilitación⁷⁸; o las direcciones de los locales con destino a café-bar, cafetería o restaurante para los que se ha solicitado visado durante un determinado periodo de tiempo⁷⁹.

Sin embargo, cabe preguntarse por la extensión de la transparencia con respecto al visado. Es decir, si el derecho de acceso no solo permite conocer determinada información relacionada con el visado colegial, sino si confiere también la posibilidad de acceder al propio proyecto sobre el que ha recaído el control corporativo.

En principio, la respuesta es afirmativa, en la medida en que el proyecto necesariamente obra en poder del Colegio Profesional en el ejercicio de las funciones públicas que tiene atribuidas. Sin embargo, facilitar el proyecto visado por el Colegio Profesional a cualquier ciudadano que lo solicite puede vulnerar alguno de los límites al derecho de acceso, especialmente el referido a la propiedad intelectual recogido en el artículo 14.1.j) LTE.

⁷³ En este sentido, afirma la STS de 5 de diciembre de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), recurso de casación núm. 3793/1995 (Ponente: Manuel Campos SÁNCHEZ-BORDONA), FJ 5], que «*el visado garantiza, entre otras condiciones, la capacidad, colegiación e idoneidad del técnico para llevar a cabo determinadas actuaciones profesionales...*».

⁷⁴ STS de 27 de julio de 2001 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), recurso de casación núm. 8832/1996 (Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO), FJ 4].

⁷⁵ Resolución CTBG 123/2018, de 30 de mayo de 2018.

⁷⁶ Resolución CTBG 140/2018, de 1 de junio de 2018, entre otras.

⁷⁷ Resolución CTPDA 265/2019, de 13 de septiembre de 2019.

⁷⁸ Resolución CTRM 19/2016, de 8 de noviembre de 2016.

⁷⁹ Resolución CTG 27/2020, de 29 de abril de 2020.

Desde luego, un proyecto visado por un Colegio Profesional es susceptible de propiedad intelectual. En este sentido, el artículo 10.1.f) de la Ley de Propiedad Intelectual establece que el derecho de propiedad intelectual incluye los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería⁸⁰.

Siendo el proyecto visado objeto de propiedad intelectual, corresponde a quien lo redacta el ejercicio de los derechos de su explotación en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizados sin su autorización, salvo en los casos previstos por la LPI⁸¹.

A tenor del artículo 31 bis LPI, no resulta necesaria la autorización del técnico cuando el proyecto visado se reproduzca, distribuya o comunique públicamente para el correcto desarrollo de un procedimiento administrativo⁸².

No hay duda de que los proyectos técnicos que forman parte de un procedimiento administrativo constituyen información pública accesible por la ciudadanía. De hecho, aunque limitado a los interesados, la jurisprudencia anterior a la LTE ya sostenía la posibilidad de acceso a un proyecto técnico obrante en un expediente administrativo, pese a que el autor quisiera preservarlo del conocimiento ajeno. En este sentido, afirma la STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 que *«quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o de actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que, sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación de procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias»*⁸³.

Sin embargo, aunque la casuística en esta materia todavía es escasa, cuando la solicitud se ha dirigido a un Colegio Profesional se ha considerado que el

⁸⁰ Dispone el artículo 10.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (LPI), regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes en la materia, que *«son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas: (...) f) los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería...»*.

⁸¹ Artículo 17 LPI.

⁸² Establece el artículo 31 bis LPI que *«no será necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios»*.

⁸³ STSJ de Galicia de 28 de abril de 2005 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), recurso contencioso-administrativo núm. 4182/2002 (Ponente: José Antonio MÉNDEZ BARRERA), FJ 3]. Esta sentencia tiene su origen en la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de La Coruña que denegaba la petición de una comunidad de propietarios de obtener copia del proyecto técnico presentado para obtener la licencia para instalar un garaje en los sótanos de su edificio.

acceso al proyecto visado vulnera la propiedad intelectual y que, por lo tanto, no procedería su conocimiento público⁸⁴.

A primera vista, esta decisión podría resultar extraña debido a que, en una multitud de casos, los Consejos de transparencia han mantenido la accesibilidad de los proyectos de obras que se encuentran en poder de la Administración⁸⁵. En estos casos, generalmente se ha alegado que el conocimiento público del proyecto de obras puede afectar a la propiedad intelectual. Aunque, en realidad, el acceso al proyecto, por sí solo, no tiene por qué implicar una vulneración del límite del artículo 14.1.j) LTE. Especialmente en aquellos casos en que la Administración resuelve conceder únicamente la consulta o vista del proyecto sin posibilidad de reproducción física⁸⁶ o, incluso, en los supuestos en los que la Administración facilita la copia del proyecto de obras, pero con la advertencia al solicitante de que su utilización con fines distintos a los perseguidos por la transparencia y, en especial, aquellos que comportan su explotación o aprovechamiento económico, pueden contravenir la LPI⁸⁷.

Por lo tanto, el acceso a esta información, en sí mismo, no afecta a la propiedad intelectual. Cuestión distinta es, desde luego, la utilización posterior que del proyecto de obras haga el solicitante.

Además, sin perjuicio de lo anterior, de lo que no cabe duda es de que el acceso al proyecto de obras constituye un elemento necesario para controlar la legalidad de las licencias concedidas en el ámbito urbanístico. Precisamente, la incorporación del proyecto de obras a un expediente administrativo deviene un aspecto clave para que su accesibilidad encuentre amparo en la LTE. Así, cuando la solicitud se dirige a la Administración, la balanza cede a favor del acceso al proyecto de obras frente a los eventuales perjuicios que para la propiedad intelectual puedan derivarse de su conocimiento público. Esta dualidad

⁸⁴ Resolución CTCYL 133/2020, de 12 de junio de 2020.

⁸⁵ A título de ejemplo, Resoluciones GAIP 143/2016, de 4 de octubre de 2016; 145/2016, de 4 de noviembre de 2016, y 149/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución CTCYL 7/2021, de 9 de febrero de 2021; 40/2021, de 26 de marzo de 2021; 42/2021, de 26 de marzo de 2021, y 155/2021, de 27 de agosto de 2021; Acuerdo CTN 3/2021, de 1 de febrero de 2021.

En sentido contrario, la Resolución CTBG territorial 558/2020, de 19 de enero de 2021, denegó el acceso a un proyecto de obras en poder del Ayuntamiento de Torrelozanes (Madrid), al considerar que su divulgación suponía un perjuicio para la propiedad intelectual de la autora.

⁸⁶ Dictamen GAIP 1/2016, de 11 de mayo de 2016.

⁸⁷ Resolución del Ayuntamiento de Barcelona de 13 de julio de 2020 (expediente DA-2020-0195); Resolución del Ayuntamiento de Barcelona de 1 de octubre de 2020 (expediente DA-2020-0201). Estas resoluciones tienen su origen en dos solicitudes de información dirigidas al Ayuntamiento de Barcelona en virtud de las cuales se pedía copia de distintos expedientes urbanísticos, incluyendo los proyectos de obras. En ambos casos, el Ayuntamiento facilitó la copia de los proyectos, pero «con la advertencia de que sobre estos documentos rigen las limitaciones de uso previstas por la Ley de propiedad intelectual o industrial y que en caso de que se contraviniera esta legislación, el solicitante sería el único responsable».

de criterio resulta coherente en la medida en que se considera que quien presenta un proyecto de obras de cara a la obtención de una licencia es consciente de que ese proyecto se va a incorporar a un expediente administrativo y que, por lo tanto, puede resultar accesible por los ciudadanos, máxime en un ámbito como el urbanístico, donde está prevista la acción popular.

En cambio, la situación difiere cuando la solicitud se dirige al Colegio Profesional. En estos casos, nos encontramos en una fase previa, en la que el proyecto visado por la entidad colegial no se ha incorporado al procedimiento administrativo y, por lo tanto, no tiene la virtualidad de actuar como un instrumento idóneo para fiscalizar la legalidad de la actuación administrativa y, en especial, la referida a la concesión de licencias por la Administración.

4. LA INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES PRIVADAS

Paralelamente a esta actividad pública, los colegios profesionales ejercen también una actividad privada que se encuentra al margen de las disposiciones de la LTE. De hecho, la mayor parte de la actividad colegial es privada, siendo ámbitos competenciales o fines privados típicos de los colegios profesionales la protección mutua y la asistencia social de sus colegiados y sus familias⁸⁸, además de otras funciones como, por ejemplo, la organización de cursos de formación y otras actividades culturales, la promoción publicitaria de la profesión o el otorgamiento de premios y distinciones⁸⁹.

Así, a modo de ejemplo, son cuestiones puramente internas de la entidad colegial y, por tanto, permanecen al margen de la LTE, las facturas de los servicios prestados y las mercaderías compradas por un Colegio Profesional⁹⁰; la información relativa a los procesos selectivos de personal al servicio de la colegios profesionales⁹¹; las causas y gastos derivados de un despido de un trabajador

⁸⁸ STS de 19 de octubre de 2010 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 6415/2008 (Ponente: Antonio MARTÍ GARCÍA), FJ 1].

⁸⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte General*, 16.ª ed., Tecnos, Madrid, 2020, p. 423.

⁹⁰ Resolución CVAIP 10/2017, de 26 de junio de 2017. En un sentido similar, Resolución CVT 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

⁹¹ Resolución CTPDA 114/2016, de 30 de noviembre de 2016; Resolución CTBG territorial 208/2020, de 26 de agosto de 2020.

de una entidad colegial⁹²; la información relativa al cobro, establecimiento o modificación de las cuotas colegiales⁹³; la información acerca del patrocinio de clubes deportivos por un Colegio Profesional⁹⁴; los gastos de desplazamiento y estancia derivados de la participación de un colegiado en un congreso científico⁹⁵, o el coste de una cena de celebración, la contratación de una campaña publicitaria o el coste de las actividades de formación a los miembros de la Junta de Gobierno de un Colegio Profesional⁹⁶.

Además, debe destacarse que la propia gestión económica también se incardina dentro de la esfera privada de los colegios profesionales. De hecho, aunque puedan recibir subvenciones de las Administraciones públicas, el sostenimiento económico de estas entidades corresponde principalmente a sus miembros.

En este sentido, los colegios profesionales gozan de autonomía financiera, y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas⁹⁷.

Debido a la autonomía financiera de los colegios profesionales, la gestión patrimonial de la entidad colegial es una materia que incumbe en exclusiva a los colegiados, por lo que la información relativa a estas cuestiones queda fuera del ámbito de aplicación de la LTE.

Así, por ejemplo, todo lo relativo a la adquisición, conservación, recuperación, pérdida o administración de sus bienes privativos en nada afecta al ejercicio de funciones públicas⁹⁸, por lo que toda la información referida a estas cuestiones permanece ajena a la LTE.

⁹² Entre otras, Resolución CTBG 150/2020, de 1 de junio de 2020.

⁹³ Resolución CVT 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

⁹⁴ Resolución CTBG 208/2020, de 26 de agosto de 2020.

⁹⁵ Resoluciones CTPDA 704/2021, de 19 de octubre de 2021, y 723/2021, de 29 de octubre de 2021.

⁹⁶ Resolución GAIP 16/2017, de 18 de enero de 2017.

⁹⁷ STS de 7 de marzo de 2011 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), recurso de casación núm. 2055/2008 (Ponente: Carlos LESMES SERRANO), FJ 4]. Sostiene el Tribunal Supremo que las finanzas de los Colegios profesionales «no se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas y con su creación la Administración Territorial lo que pretende esencialmente es una descentralización funcional, por lo que le atribuye fines relacionados con los intereses públicos, evitando crear entes públicos de intervención directa. Es por ello que uno de los elementos coincidentes con asociaciones y sindicatos, expresión además de su naturaleza fundamentalmente privada, es el del sostenimiento económico de la Corporación. Este sostenimiento corresponde a los miembros que forman parte de ella, sin financiación propiamente pública, salvo la que pueda corresponder vía subvenciones. Gozan, por tanto, de autonomía financiera...».

⁹⁸ STS de 12 de junio de 1990 [(Sala de lo Civil, Sección 1.ª), recurso de casación (Ponente: Gumersindo BURGOS PÉREZ DE ANDRADE), FJ 4].

De igual modo, los presupuestos de estas entidades difícilmente pueden considerarse una manifestación del ejercicio de funciones públicas. De hecho, la jurisprudencia ha considerado que los acuerdos económicos y patrimoniales de los colegios profesionales tienen una evidente naturaleza privada, no pudiendo incardinarse, por lo tanto, en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas⁹⁹. De este modo, toda la información relativa a los presupuestos de los colegios profesionales tiene una naturaleza privada y, por lo tanto, no resulta accesible en virtud del derecho de acceso¹⁰⁰.

Junto con los presupuestos, permanecen ajenas a la LTE otras informaciones relacionadas con la gestión económica de las entidades colegiales como, por ejemplo, los libros que reflejan la contabilidad¹⁰¹; los movimientos de tarjetas de crédito¹⁰²; los balances económicos de los colegios profesionales o los informes mensuales sobre la marcha de los presupuestos y sus posibles desviaciones¹⁰³, o las cuentas anuales y los informes de auditoría de los colegios profesionales¹⁰⁴.

Por otra parte, los argumentos esgrimidos con relación a la gestión económica de estas entidades se trasladan a las retribuciones de los altos cargos de los colegios profesionales, como son, entre otros, el Presidente o el Secretario General. Las retribuciones no dejan de ser un acto de ejecución presupuestaria que pertenece a la esfera privada de los Colegios. Por ello, aunque en algunos casos se ha facilitado esta clase de información¹⁰⁵, la doctrina mayoritaria de los Consejos de transparencia sostiene que las remuneraciones no constituyen información pública y, por consiguiente, no resultan accesibles por los ciudadanos en virtud de la LTE¹⁰⁶. Por las mismas razones, al tratarse de actos de ejecución

⁹⁹ STS de 28 de febrero de 2012 [(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), recurso de casación núm. 5276/2010 (Ponente: Enrique LECUMBERRI MARTÍ), FJ 3].

¹⁰⁰ Resolución CTBG 200/2017, de 26 de junio de 2017; Resoluciones CTPDA 31/2016, de 1 de junio de 2016, y 130/2020, de 13 de abril de 2020; Acuerdo CRAIPB 20/2019, de 25 de junio de 2020, entre otras.

¹⁰¹ Resolución CTBG territorial 23/2016, de 17 de mayo de 2016, entre otras.

¹⁰² Resolución CTPDA 701/2021, de 18 de octubre de 2021.

¹⁰³ Resolución CTBG 239/2021, de 26 de julio de 2021.

¹⁰⁴ Resolución CTBG 81/2016, de 31 de mayo de 2016.

¹⁰⁵ Se trata de la Resolución CTBG 17/2016, de 30 de marzo de 2016, que consideró como información pública las retribuciones percibidas por el Decano-Presidente del Colegio Oficial de Graduados e Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, y la Resolución CVT 24/2016, de 3 de noviembre de 2016, que estima como información pública las retribuciones del Decano del Colegio de Enfermería de Alicante.

¹⁰⁶ Resoluciones CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016, y 81/2016, de 31 de mayo de 2016; Resolución GAIP 485/2016, de 10 de enero de 2017, entre otras.

presupuestaria, la información acerca de las dietas que han recibido los miembros de los órganos colegiales tiene igualmente un carácter privado¹⁰⁷.

Finalmente, debe señalarse que en su labor cotidiana los colegios profesionales celebran distintos contratos. Respecto a la actividad contractual, la transparencia se extiende únicamente a los contratos sujetos a Derecho administrativo. Es decir, las entidades colegiales únicamente están obligadas a facilitar la información relativa a los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público cuyo objeto sea la proyección del ejercicio de una función pública¹⁰⁸. Por el contrario, la actividad contractual de los colegios profesionales que no tenga una conexión directa con el ejercicio de funciones públicas delegadas permanece ajena a la transparencia¹⁰⁹, como, por ejemplo, la contratación de un abogado¹¹⁰ o de una asesoría técnico-profesional¹¹¹.

5. CONCLUSIONES

Los colegios profesionales, como corporaciones de derecho público, están sometidos a la LTE en la medida en que realicen actividades sujetas al Derecho administrativo. El CTBG y sus homólogos autonómicos consideran que por actividades sujetas al Derecho administrativo debe entenderse aquellas referidas tanto a la organización y funcionamiento de los colegios profesionales como a las funciones públicas que tienen atribuidas.

Así, con relación a la organización y funcionamiento, el derecho de acceso permite conocer la estructura interna de los colegios profesionales, las actas de sus órganos colegiados que estén conectadas con las actividades públicas que desempeñan, o toda la información relativa a los procesos electorales.

Junto con la organización y funcionamiento, el derecho de acceso se proyecta sobre las funciones públicas que ejercen los colegios profesionales. Así, el derecho de acceso permite conocer la información referida a la colegiación, la actividad disciplinaria o las concretas funciones públicas que ejerce cada Colegio Profesional, como, por ejemplo, la asistencia jurídica gratuita o el visado colegial.

¹⁰⁷ Resoluciones CTPDA 729/2021, de 2 de noviembre de 2021, y 149/2022, de 1 de marzo de 2022.

¹⁰⁸ Resoluciones CTBG 17/2016, de marzo de 2016; 80/2016, de 30 de mayo de 2016, y 81/2016, de 31 de mayo de 2016; Resolución CTBG territorial 573/2018, de 22 de marzo de 2019, entre otras.

¹⁰⁹ Entre otras, Resolución CVT 24/2016, de 3 de noviembre de 2016.

¹¹⁰ Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018.

¹¹¹ Resolución CTPDA 860/2021, de 19 de diciembre de 2021.

Por el contrario, el resto de las actividades que realizan los colegios profesionales en beneficio de sus intereses corporativos y, en especial, toda la gestión económica y presupuestaria de las entidades colegiales, por tener un carácter privado, permanecen ajenas a la LTE.

