



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 02/06/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: R-0932-2022; 100-007573 [Expte. 4-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] (Asociación para la Defensa de los Intereses de la Abogacía) y otros

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA

Información solicitada: Contratos, facturas y dietas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, los reclamantes solicitaron el 26 de julio de 2022, al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (CGAE), 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), la siguiente información:

«(...)

1. *Contratos, acuerdos comerciales y adendas, anexos o renovaciones, suscritos por Abogacía con empresas proveedores de servicios de correo electrónico.*
2. *Ofertas y detalles de carácter técnico o comercial de servicios de correo electrónico, o productos asociados a estos, que hayan sido objeto de contratación por Abogacía,*

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

así como de aquellos que hayan sido objeto de valoración, aunque finalmente se haya descartado su contratación.

3. Facturas de empresas proveedoras de correo electrónico y servicios asociados a Abogacía, incluyendo detalles o desgloses de los productos o servicios facturados.

4. Actas de Plenos, comisiones o reuniones técnicas de órganos o equipos de trabajo de Abogacía en los que se haya solicitado, valorado o tratado la posibilidad de contratación, se hayan descartado contrataciones o hayan sido contratados servicios de correo electrónico y servicios asociados.

5. Informes o estudios, económicos o técnicos, elaborados por órganos, comisiones, miembros, empleados de Abogacía o encargados a terceros, en relación a la prestación o contratación de servicios de correo electrónico y servicios asociados, por parte de Abogacía o sus colegios profesionales a abogados.

6. Cartas, comunicaciones, solicitudes o cualquier escrito recibido en Abogacía de Colegios de Abogados, sus Decanos o miembros del Pleno del Consejo de la Abogacía, y de esta última a los anteriores, en relación al servicio de correo electrónico y servicios asociados, o su contratación, incluyendo solicitudes o desgloses de realización de pagos en favor de Abogacía por parte de Colegios de Abogados.

7. Copia de la demanda o recurso formalizado por el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares a la que se alude en informaciones periodísticas, así como copia de escritos de contestación, alegaciones o similares realizados por el CGAE en dichos procedimientos y resoluciones o sentencias relativas al fondo de asunto o resolutorias de medidas cautelares, así como aquellas en las que se impongan condenas de costas y se aprueben estas.

8. Cualquier otra documentación relevante, obrante en los archivos del CGAE relativa a la prestación o contratación del servicio de correo electrónico a colegios o abogados.

9. Cuantía exacta de las dietas y gastos pagadas a la presidenta del Consejo General de la Abogacía Española desde el año 2016 en que fue elegida hasta la actualidad.

10. Copia del Acta o documento donde el Consejo acordase el alquiler del piso de Madrid que ocupa la actual presidenta y cuyo propietaria resulta ser, al parecer, Liliium Arrendamientos SL, sociedad de la que es administrador otro integrante del CGAE: [...], decano del Colegio de Abogados de [...].

11. *Copia del propio contrato de arrendamiento y sus sucesivas renovaciones si las hubiere.*

12. *Copia del Acta o documento donde el Consejo acordase el cierre del servicio «Lexnet Abogacía».*

13. *Copia de cualquier oferta de compra de dicho servicio que haya recibido el Consejo.*

14. *Acta del acuerdo donde se regulen las dietas y gastos a percibir con cargo al presupuesto de CGAE por cualquier motivo.*

15. *La información solicitada se circunscribe al período comprendido entre los años 2015-2022. (...)»*

2. Mediante resolución de fecha 29 de septiembre de 2022, el CGAE estimó parcialmente la solicitud de acceso. En concreto, en relación con las peticiones contenidas en los números 12 y 14, traslada, respectivamente, las actas de los plenos de los días 21 de octubre de 2016 y 12 de diciembre de 2008 y anexo I, suprimiendo del texto aquellas cuestiones que, a su parecer, el propio Consejo de Transparencia *ha avalado en ocasiones anteriores como excluidas del ámbito de la LTAIBG (como actividades de entidades privadas relacionadas con el CGAE o su actividad contractual privada), así como aquellas que se consideran amparadas por los límites de los artículos 15 y 14.1.e), f), g), h), j) y k) LTAIBG.*

Asimismo, en relación con el punto 13 de la solicitud, el Consejo General aclara que no existe la información, aunque, en caso de existir, considera que quedaría fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG al no tratarse de actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Las restantes solicitudes son desestimadas tomando como premisa el ámbito de aplicación de la LTAIBG al CGAE, atendida su específica naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público. Los motivos en que se sustentan las desestimaciones pueden sintetizarse en los términos que se exponen a continuación.

Las solicitudes de los puntos 1, 2, 5, 6, 8 —todas ellas relacionadas con distintos aspectos de la contratación del servicio de correo electrónico de los colegiados— se desestiman por tres motivos: (i) porque se trata de contrataciones de carácter privado que no están sujetas a Derecho Administrativo, quedando fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG; (ii) porque concurre el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, esto es, su acceso vulneraría los intereses económicos y comerciales; y,

finalmente, (iii) porque concurre el límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG, al suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, dado que se encuentra en tramitación el Procedimiento Ordinario nº 548/2021, ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta, actuando como demandante el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares y demandado el CGAE.

La solicitud del punto 3 —también relacionada con el servicio de correo electrónico— se desestima por dos motivos: (i) porque se trata de contrataciones de carácter privado que no están sujetas a Derecho Administrativo, quedando fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG; y (ii) porque concurre el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, esto es, su acceso vulneraría los intereses económicos y comerciales de las empresas.

La petición del punto 4 —igualmente referida al servicio de correo electrónico—, tras aclarar que todas las actas del CGAE se encuentran accesibles en el Portal de Transparencia y facilitar un enlace al mismo, se desestima por la concurrencia de dos motivos: (i) porque se trata de contrataciones de carácter privado que no están sujetas a Derecho Administrativo quedando fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG; y (ii) porque concurre el límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG, al suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, dado que se encuentra en tramitación el Procedimiento Ordinario nº 548/2021, ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta, actuando como demandante el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares y demandado el CGAE.

La solicitud del punto 7 —relativa a la demanda y los documentos judiciales—, se desestima porque concurre el límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG, al suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, dada la pendencia del citado proceso judicial.

Las solicitudes incluidas en los puntos 9, 10 y 11 —referidas a las dietas y gastos pagados a la presidenta del CGAE y al alquiler del piso en el que reside en Madrid— se desestiman porque versan sobre actividades que no están sujetas a Derecho Administrativo, quedando fuera del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

Finalmente el CGAE invoca, con carácter general, la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.e) LTAIBG (tratarse de una solicitud manifiestamente repetitiva o que tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la propia Ley). En síntesis, su concurrencia se sustenta en tres motivos: (i) en el hecho de que durante el último mes se han presentado peticiones de información *de contenido*

igual y similar letra por letra y punto por punto en cada uno de estos escritos, al elaborado por el solicitante; (ii) en que el solicitante, que tuvo la condición de Consejero del Consejo General, tiene pleno conocimiento de que las deliberaciones y actas del pleno poseen carácter reservado, debiendo guardar secreto cuantos las conozcan por razón de sus funciones en el Consejo, por lo que parece «una contradicción una petición de transparencia de alguien que conoce por razón de su antiguo cargo lo que ya conoció hasta 2018, y que está sujeto a sus obligaciones de guardar secreto y confidencialidad»; y, finalmente, (iii) porque resulta notorio que el 95% de las peticiones de información «tienen por finalidad patente y manifiesta» obtener información que carece de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

3. Mediante escrito registrado el 26 de octubre de 2022, los solicitantes interpusieron una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, en la que manifiestan su desacuerdo con los argumentos empleados por el CGAE para desestimar parcialmente su pretensión.

En particular, respecto del primero de los motivos aducidos (tratarse de actividades del CGAE que no están sujetas a Derecho Administrativo y quedan, en consecuencia, al margen del ámbito de aplicación de la LTAIBG), los reclamantes argumentan que lo que la LTAIBG dice es “en lo relativo a” sus actividades sujetas a derecho administrativo y no solo “en” sus actividades sujetas a derecho administrativo, de lo que coligen que la sujeción «se extiende a todo aquello que guarda relación, es decir, que basta la mera existencia de relación con el ejercicio de la actividad para que sobre eso que guarda relación se extienda a la obligación o los derechos derivados de la Ley de Transparencia.» Y, a la vista de las amplias y variadas funciones públicas que el CGAE tiene atribuidas, consideran que «resulta muy difícil que este ejerza actividades que no puedan ser calificadas de públicas o que al menos no guarden relación con su actividad pública, dado que ello implicaría que el CGAE se dedicara a actividades que no tienen que ver con la defensa y representación de la profesión, ni con la ordenación de la misma, ni con la prestación de servicios a los abogados.» Partiendo de estas premisas, sostienen que las actividades sobre las que se ha solicitado información «constituyen actividad pública del CGAE o que guarda relación con la misma, por lo que quedan sujetas y comprendidas dentro de la Ley de Transparencia»

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

Así, en cuanto a la información referida a las dietas y demás gastos relacionados con la presidenta del CGAE (puntos 9 a 11) consideran que guardan relación con el ejercicio de las actividades públicas del CGAE, por lo que entran dentro del concepto de la letra e) de artículo 2 LTAIBG, y rechazan la distinción entre remuneraciones y dietas que se hace en la resolución recurrida por carecer de soporte legal y jurídico.

Igualmente, respecto de la información concerniente a los diferentes aspectos del servicio de correo electrónico, entienden que se trata de una actividad sujeta a Derecho Administrativo al atribuirse al Consejo General entre sus funciones la de «organizar actividades y servicios comunes de interés para los colegiados, de carácter profesional», pues lo que hace a través del servicio de correo electrónico es «dotar a todos los abogados de España de un servicio de correo electrónico de uso profesional».

En lo que atañe a la vulneración de los intereses económicos y comerciales y al perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, segundo y tercer motivo invocados por el CGAE, los recurrentes esgrimen en ambos casos la ausencia de motivación de la concurrencia del límite invocado, destacando que el CGAE se ha limitado a formular una serie de consideraciones generales, sin proyectar la respuesta al caso concreto. Además, llaman la atención sobre el hecho de que las solicitudes versaban sobre diferentes tipos de documentos, motivo por el que se podía haber llevado a cabo un acceso parcial en los términos del artículo 16 LTAIBG, pues los límites invocados no pueden predicarse de todos y cada uno de los documentos.

Finalmente, rechazan de plano que la solicitud sea repetitiva o tenga carácter abusivo, tal y como aduce el CGAE, pues existen razones de interés público para conocer la información solicitada. Y concluyen su escrito solicitando la estimación de la reclamación por este Consejo de Transparencia y ordenando al CGAE «que cumpla sus obligaciones en materia de transparencia y entregue los documentos que se le han requerido».

4. Con fecha 26 de octubre de 2022, el CTBG trasladó la reclamación al CGAE a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas; lo que se efectuó mediante un extenso escrito de 47 páginas recibido el 2 de diciembre de 2022 -al que acompañan nueve documentos adicionales- cuyo contenido se puede resumir en los términos que siguen.

El escrito comienza remitiéndose a la resolución recurrida, cuyas alegaciones y fundamentos jurídicos da por reproducidos. A continuación, trae a colación los resultados positivos, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones de publicidad

activa, de las evaluaciones del Portal de Transparencia del CGAE realizadas por el Consejo de Transparencia en los años 2020 y 2021 para, seguidamente, detenerse en la exposición de la concesión del acceso parcial de las solicitudes correspondientes a los números 1, 2, 3, 4, 6, 12, 13 y 14 de la resolución impugnada.

A estos efectos, en relación con el bloque integrado por los números 1, 2, 3 y 6, sobre el servicio de correo electrónico, recuerda que se concedió acceso parcial mediante diferentes enlaces a las memorias anuales del Consejo General publicadas en su portal de transparencia en las que consta información variada sobre el servicio de correo electrónico. En cuanto al apartado número 4, indica que todas las actas de las sesiones del pleno del Consejo General se encuentran accesibles en su portal de transparencia, facilitando de nuevo la dirección URL. En relación con las solicitudes de los puntos 12 y 14, referentes a actas sobre el servicio “Lexnet Abogacía”, reproduce los términos de la resolución impugnada en que se concedía acceso a las mismas. Finalmente, sobre la cuestión número 13 reitera lo vertido en la resolución recurrida sobre la inexistencia de la información solicitada y que, en caso de existir, no podría facilitarse dado que se refiere a actividades no sujetas a Derecho Administrativo.

En cuanto a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, de una parte, pone de manifiesto que en el mes de julio de 2022 se presentaron tres solicitudes idénticas a la que ha dado lugar a la presente resolución, cuyas copias acompaña como anexos así como las correspondientes resoluciones de contestación y, de otra parte, reproduce iguales argumentos que los contemplados en la resolución impugnada para apreciar su concurrencia.

El apartado quinto del escrito de alegaciones defiende la desestimación del acceso al resto de la información solicitada por considerar que se trata de actividades y actuaciones no sujetas a Derecho Administrativo. Rechaza la interpretación extensiva del artículo 2 de la LTAIBG que realizan los recurrentes «*considerando como actividades sujetas a Derecho administrativo todas las reguladas tanto en el Estatuto General de la Abogacía Española artículo 89.1 y 90, como todas las contenidas en el artículo 5 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero sobre Colegios Profesionales*», frente a la cual, reitera que la LTAIBG, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 2.1 e), se aplica a las Corporaciones de Derecho Público y, entre ellas, a los Colegios Profesionales, solo en las actividades sujetas a derecho administrativo, entre las que no se encuentran las que son objeto de la reclamación. En apoyo de este entendimiento, trae a colación diversas resoluciones del CTBG (R 80/2016, R 81/2016), sentencias del Tribunal Supremo (STS 1657/2016 de 6 julio, STS de 19 de octubre de 2010) y también de los

Tribunales Superiores de Justicia (con cita de la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 290/2011 de 28 de marzo).

A continuación expone individualmente las razones por las que se considera que las actividades sobre las que se pide información en los puntos 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11 y 13 de la solicitud no están sujetas a Derecho Administrativo que, en esencia, se pueden reconducir al siguiente razonamiento: las actividades afectadas no tienen vinculación alguna con las funciones de ordenación, supervisión, representación y defensa de la profesión, sancionadoras, de regulación de la profesión, deontológicas, de funciones administrativas ejercidas por delegación, de igualdad, judicial o de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Seguidamente, el apartado sexto del escrito de alegaciones abunda en los anteriores argumentos en relación con la desestimación del acceso a lo pedido (en el punto 9) sobre la cuantía exacta de las dietas y gastos abonados por el CGAE a su presidenta, apelando a que tanto la jurisprudencia como el CTBG han manifestado que los Colegios Profesionales gozan de autonomía financiera, y a que como las retribuciones, dietas por asistencia, gastos por desplazamiento, kilometraje y transporte se configuran como actos de ejecución presupuestaria, no pueden considerarse una actividad sujeta a Derecho Administrativo. Al tiempo, se destaca que en la resolución impugnada se concedió un acceso parcial y se facilitó al reclamante *«las cuantías y los conceptos individuales, que de una forma concreta, exacta y determinada se abonan y compensan a los Consejeros y Consejeras del CGAE por los conceptos de dietas y gastos de asistencia»*, para lo que se aportó el acta del pleno del CGAE de 12 de diciembre de 2008 en cuya letra k) figura la aprobación del presupuesto para el año 2009, y en la documentación del presupuesto constan las normas de aplicación del *“Régimen General de Dietas y Gastos de Asistencia”*, especificándose las cuantías por cada concepto —301 euros por dieta, 0,19 por kilómetro y 150 euros por alojamiento—. En apoyo de la decisión adoptada, se vuelve a mencionar la R/0081/2016, de 31 de mayo de 2016 en la que el CTBG declara que *«las retribuciones percibidas por los máximos responsables no pueden entenderse como una actividad sujeta a Derecho Administrativo»* y se reproducen los fundamentos de la STS de 18 de julio de 2008 en los que el Tribunal reconoce la autonomía financiera de los Colegios Profesionales y la naturaleza privada de sus presupuestos.

En lo que atañe a la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG a lo solicitado en los puntos 1, 2, 3, 5, 6 y especialmente el punto 7, reitera la existencia de un procedimiento judicial ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, actuando como demandante el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares y como demandado el

propio Consejo General, cuya existencia, a su parecer, *«por sí sólo, es motivo suficiente para denegar el acceso a este punto de su solicitud, al estar incluida este motivo de denegación e inadmisión dentro de los límites del Derecho de Acceso establecidos en la Ley 19/2013»*. Añade que la información solicitada, especialmente los contratos y el resto de la documentación, se encuentran en poder de la Sección Cuarta del Tribunal Superior de Justicia, por lo que, al tratarse de documentos que se encuentran en fase judicial, este hecho conllevaría ya por sí, un perjuicio respecto a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. La aplicación del límite ya estaría justificada, aludiendo a la doctrina del CTBG y citando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010.

Finalmente, en cuanto a la aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG pone de manifiesto que, estando la información solicitada *«especialmente amparada por las correspondientes empresas de referencia con cláusulas expresas de confidencialidad en los correspondientes contratos, no procedería acceder a la petición solicitada por los perjuicios materiales que se producirían a estos efectos, con su divulgación, perjudicándose a los intereses comerciales de dichas sociedades.»* Asimismo, precisa que la respuesta dada por el Departamento Legal de la empresa prestadora del servicio *«desde un primer momento siempre fue taxativa y negativa»*. A estos efectos, transcribe un correo electrónico del departamento Legal de la precitada empresa en el que se reproduce la cláusula de confidencialidad del contrato en los siguientes términos: *«11. Pacto de Confidencialidad. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable en relación con la revelación del presente Contrato a las autoridades competentes, las partes asumen el más estricto deber de confidencialidad sobre el contenido de las conversaciones, negociaciones, actuaciones relativas al objeto del presente Contrato, así como a la información relativa a las infraestructuras, procedimientos y herramientas técnicas gestionadas por acens a las que el Cliente tuviera acceso, comprometiéndose a no divulgar, ni total ni parcialmente su contenido a terceros sin la autorización previa y por escrito de las demás partes.»*

5. El 12 de diciembre de 2022, se concedió audiencia a los reclamantes para que presentasen las alegaciones que estimaran pertinentes. El 2 de enero de 2023 se recibió un extenso escrito de 52 páginas en el que, tras manifestar que los razonamientos del CGAE no desvirtúan lo expuesto en la reclamación, se exponen una serie de argumentos que cabe resumir como sigue.

En primer lugar, que lo manifestado por el CGAE en relación con las evaluaciones del CTBG es irrelevante porque se está ante una reclamación por la desestimación de una solicitud de acceso, no ante una denuncia de publicidad activa.

En segundo término, que es relevante que el CGAE reconozca que en relación al correo electrónico y las dietas debe dar información dentro de una petición de acceso por vía de la Ley de Transparencia, aunque haya entregado sólo una parte por una incorrecta interpretación de la misma.

Añade que las alegaciones del CGAE para justificar la denegación por lo abusivo de la petición son insostenibles porque según su portal de transparencia sólo ha recibido 3 o 4 en los últimos años y, si bien se hace referencia a otras, no se dice cuántas se han presentado. Tampoco se puede fundar en el hecho de que el firmante de la solicitud fue consejero, pues este motivo no afectaría al resto de los solicitantes y, en todo caso, el solicitante dejó de serlo hace 4 años. Se rechaza asimismo que haya habido falta de motivación de la solicitud y se recuerda que las peticiones por la vía de transparencia no requieren motivación.

En relación con el argumento de que no se trata de actividades sujetas a derecho administrativo, considera que el CGAE confunde obligaciones de publicidad activa con y derecho de acceso a la información pública que tiene un contenido más amplio. Reitera la que el artículo 2.1.e) obliga al CGAE a entregar cualquier documento o contenido, elaborado o adquirido en ejercicio de sus funciones, siempre que sea relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo y subraya que siempre que esté realizando funciones que por mandato legal se le atribuyen, el CGAE está realizando una actividad sujeta a derecho administrativo y que, al ser sus funciones muy amplias y extensas, la mayoría de la actividad que realiza es actividad sujeta a derecho administrativo. Insiste en que la Ley no dice que las Corporaciones de Derecho Público queden sujetas a la transparencia solo en sus actividades de derecho administrativo, sino que dice “en lo relativo a” las mismas, por lo que la sujeción se extiende a todo lo que guarda relación con el ejercicio de actividades de esta naturaleza, reiterando al efecto lo expuesto en el escrito de reclamación.

Finalmente traslada el planteamiento que se acaba de exponer a los documentos denegados para concluir que todos ellos guardan relación con el ejercicio de actividades públicas del CGAE y, por tanto, deben ser entregados.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información relacionada con el CGAE que, a los meros efectos expositivos, puede agruparse en tres bloques genéricos: contratación (del servicio de correo electrónico de los colegiados y del arrendamiento de la vivienda de la presidenta del CGAE); económico-presupuestario (dietas y gastos de la presidencia y regulación de dietas y gastos a percibir con cargo al presupuesto del CGAE por cualquier motivo) y procesal (demanda

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

o recurso formalizado por el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares y escritos de contestación, alegaciones o similares realizados por el CGAE).

El CGAE estimó parcialmente la solicitud, proporcionando la siguiente información: (i) en relación con los puntos 1, 2, 3 y 6 de la solicitud concede acceso parcial, facilitando enlace a las Memorias publicadas en su Portal de Transparencia, en las que figura diferente información sobre el servicio de correo electrónico; (ii) respecto a la solicitud del apartado 4 (actas de plenos del CGAE) indica que todas ellas se publican en el Portal de Transparencia y facilita un enlace a la ubicación en que están publicadas; (iii) en cuanto a lo demandado en el punto 12, facilita copia del acta solicitada, suprimiendo aquellas cuestiones que considera que el Consejo de Transparencia ha declarado amparadas por los límites de los artículos 15 y 14 LTAIBG; (iv) en lo referente al apartado 13, se indica que la información no existe; finalmente, (v) en cuanto a lo solicitado en el número 14, se facilita copia del acta del pleno en que se aprobó el presupuesto, en el que consta información sobre dietas, gastos de alojamiento, kilometraje y transporte, señalándose con carácter general las cantidades y límites máximos sobre los mismos, y suprimiéndose del acta las cuestiones que considera que el Consejo de Transparencia ha declarado amparadas por los límites de los artículos 15 y 14 LTAIBG.

4. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, habida cuenta de su efecto conclusivo, procede examinar si concurren las causas de inadmisión previstas en la letra e) del artículo 18 LTAIBG (que las solicitudes sean «*manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley*») invocadas por el CGAE.

A estos efectos, como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, se ha de tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo viene exigiendo también el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos desde la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) en la que declaró que «*la 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*». Lo cual, a su vez, determina que toda invocación

de una causa de inadmisión o de un límite deberá ir acompañada de una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» (STS de 2 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2272).

Sobre el contenido y alcance de la primera causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1.e) LTAIBG, que habilita a rechazar las solicitudes de información que sean «*manifiestamente repetitivas*», se ha pronunciado el CTBG en su Criterio Interpretativo 3/2016, precisando que para que una solicitud pueda ser inadmitida por este motivo se requiere no sólo que sea repetitiva sino que esta característica sea manifiesta, por lo que únicamente lo serán aquellas que de forma patente, clara y evidente: (i) coincidan con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubieran sido rechazadas por concurrir una causa de inadmisión o por aplicación de alguno de los límites legales, siempre y cuando la respuesta haya adquirido firmeza; (ii) coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y se hubiera ofrecido la información, sin que se haya producido posteriormente modificación alguna sobre los datos facilitados, lo cual deberá justificarse; (iii) el solicitante o los solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior; (iv) coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente establecidos, de forma que las presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación; (v) cuando fueran de respuesta imposible bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera justificado y notificado al solicitante.

Ninguno de los supuestos que permiten calificar a una solicitud como manifiestamente repetitiva a efectos del artículo 18.1 LTAIBG concurren en el presente caso, pues, aun cuando se alega que han sido presentadas otras tres solicitudes con contenido idéntico en un período cercano, lo fueron por personas distintas de los aquí reclamantes.

En cuanto a la posibilidad de inadmitir solicitudes de acceso porque «*tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley*», es necesario tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha señalado que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, y que «*la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (*acto u omisión que por la intención de su autor, por su*

objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero,) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

Y, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”

En el presente caso no se ha acreditado ni se aprecia la concurrencia de los elementos subjetivos y objetivos que permiten calificar una conducta como abuso de derecho, pues la circunstancia alegada de que uno de los solicitantes ha sido con anterioridad consejero del CGAE no resulta suficiente para demostrar ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar, ni para calificar el ejercicio del derecho como anormal. En consecuencia, no cabe admitir la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e).

5. Entrando en el fondo del asunto, la primera cuestión controvertida en este procedimiento es la que versa sobre el alcance de la sujeción de los Colegios Profesionales a la LTAIBG. A este respecto, se ha de comenzar recordando que la LTAIBG establece en su artículo 2.1 que *«Las disposiciones de este título se aplicarán a: [...] e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.»*

Sobre el sentido y alcance de este precepto legal existe una consolidada doctrina del CTBG, enunciada ya en varias resoluciones del año 2016 (RT 15/2016, RT 23/2016, R 80/2016, entre otras) y que se ha mantenido invariable hasta el presente, en la que se concluye que el legislador español ha determinado que los Colegios Profesionales y sus Consejos Profesionales están sometidos a la LTAIBG *únicamente en sus actuaciones reguladas por el Derecho Administrativo*, actuaciones que, en nuestro ordenamiento se circunscriben, en esencia, a los actos de organización y funcionamiento adoptados en ejercicio de funciones administrativas que tengan atribuidas por ley o que les hayan sido delegadas por otras administraciones públicas.

En este sentido, en la resolución RT/0031/2017 (validada por el JCCA núm. 6 en Sentencia de 23 febrero de 2018) se precisó 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.» (F.J. 6, doctrina reiterada en muchas resoluciones posteriores)

Y, en esta misma línea, en lo que concierne a las obligaciones de publicidad activa estipuladas en el Capítulo II del Título I de la LTAIBG, en el Criterio Interpretativo 3/2019 se dice que: *«La sujeción a las obligaciones de publicidad activa de las Corporaciones de Derecho Público se circunscribe únicamente a aquella parte de su actividad sujeta al derecho administrativo. El motivo último de esta limitación no es otro que el carácter esencialmente privado de sus actividades, dirigidas básicamente a la defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos y comerciales de sus miembros.»*

Esta interpretación hunde sus raíces, en primer lugar, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha destacado la naturaleza mixta o bifronte de los Colegios Profesionales en los siguientes términos:

«El art. 36 de la C.E. no se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales, manteniéndose por ello viva -y explicable- la preocupación de la doctrina en torno de aquélla. Puede afirmarse, sin embargo, que la inmensa mayoría se pronuncia en favor de una concepción mixta o bifronte que, partiendo de una base asociativa, nacida de la misma actividad profesional titulada (a esta se refieren casi todos los Colegios Profesionales), consideran los Colegios como corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados, pero integrados siempre en la categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas, ya se refería el art. 35 del C.C. [...] siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades -especie de delegación del poder público- para que puedan realizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan a las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.

No por eso, sin embargo, se ha llegado a concluir que esas Corporaciones se integran en la Administración, ni tampoco que puedan ser consideradas como entes públicos descentralizados, [...]

[...] 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 [...]» (STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 4 y 5, razonamientos reiterados en varias sentencias posteriores)

Por otra parte, la interpretación mantenida por el CTBG se sustenta en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, acogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza mixta de los Colegios Profesionales, procede a determinar cuáles son los ámbitos de actuación que tienen carácter administrativo y, en consecuencia, son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, en la STS de 3 de mayo de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:2534), tras referirse a otras anteriores, enuncia la siguiente doctrina que luego será reiterada en muchos pronunciamientos posteriores:

«Los colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas por ley, o delegadas, algunas funciones públicas. Así se desprende de las STC 123/1987 y STS 19/12/1989. Estos Colegios han sido creados pues primordialmente para la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, como expresan las STC 20/88 y STS de 29/11/1990; constituyendo así "una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada "(STS 5/1996). Este carácter de Corporaciones Públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/1999).

Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil.

Por su propia naturaleza son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutua, y la asistencia social de sus miembros y su familia, y entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dicha cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de

voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente.

Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional contencioso-administrativo: a), la colegiación obligatoria (STC 194/1998); b), todo su régimen electoral; c), el régimen disciplinario; d), el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados.» (FJ. 1º)

Pues bien, teniendo presente cuanto se acaba de exponer y examinadas las alegaciones formuladas en el actual procedimiento, este Consejo no aprecia motivos para modificar su interpretación sobre cuáles son las actividades de las Corporaciones de Derecho Público que el legislador español de 2013 ha decidido incluir en el ámbito de aplicación de la LTAIBG. En este sentido, si bien es cierto que la locución “*en lo relativo a*” que se emplea en el artículo 2.1.e) puede ser entendida en el sentido amplio propugnado por los reclamantes y considerar que el ámbito de aplicación de la LTAIBG se extiende a todo aquello que “*guarde relación*” con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, no lo es menos que también puede ser entendido como sinónimo de “*en lo referente a*” o “*en lo perteneciente a*” dichas actividades, de suerte que su alcance se ciñe a las regidas por normas de carácter administrativo. Así pues, el criterio gramatical no es en modo alguno terminante y no desvirtúa las conclusiones alcanzadas atendiendo a la finalidad de la norma y a la naturaleza de los sujetos obligados (con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo) en los términos expuestos. A todo ello hay que sumar, por si aún quedase alguna duda, que el propio legislador ha dejado constancia expresa -y en términos inequívocos- de su voluntad en el Preámbulo de la LTAIBG al indicar que «*[e]n relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.*»

6. Una vez determinado el alcance de la sujeción de los Colegios Profesionales a la LTAIBG de conformidad con lo establecido en su artículo 2.1.e), corresponde examinar si las informaciones objeto de reclamación se incluyen en el ámbito de sus «*actividades sujetas a Derecho Administrativo*», pues de ello depende si el acceso a las mismas se ha de regir o no por las disposiciones de la LTAIBG.

Comenzando por las informaciones relativas a los contratos del servicio de correo electrónico y de alquiler de una vivienda, la cuestión estriba en dilucidar si tales actividades contractuales se rigen por normas de derecho administrativo o por normas de derecho privado. A estos efectos, se ha de acudir a las previsiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en cuyo artículo 3.5 se establece que las Corporaciones de Derecho Público quedarán sujetas a ella *«cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con el apartado tercero, letra d) del presente artículo»*, siendo tales requisitos los siguientes: tratarse de entidades jurídicas con personalidad jurídica propia *«que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil»*, y que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con la LCSP *«bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.»*

Dado que en el CGAE no concurren los requisitos expuestos, sus actividades contractuales no se rigen por las normas de derecho administrativo que regulan la contratación del sector público y, en consecuencia, el acceso a los contenidos y documentos relacionados con tales actividades no entra dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG con arreglo a lo dispuesto en su artículo 2.1.e), debiendo estarse a estos efectos a lo estipulado en sus respectivos estatutos y demás normas que disciplinan su organización y funcionamiento.

Todo ello determina que este Consejo carezca de competencia para pronunciarse sobre el acceso a la información contractual reclamada por tratarse de una materia ajena al ámbito de aplicación de la LTAIBG, lo cual, en el estado actual del procedimiento, determina que la reclamación deba desestimarse en este punto.

7. A la misma conclusión ha de llegarse en relación con la parte de la reclamación que versa sobre el acceso a la cuantía exacta de las dietas y los gastos pagados a la presidenta del CGAE. Y ello porque, como ha dictaminado el Tribunal Supremo, los Colegios Profesionales gozan de autonomía financiera y sus presupuestos tienen naturaleza jurídico-privada, por lo que los actos de gestión económico-presupuestaria no son *actividades sujetas a Derecho Administrativo* conforme exige el artículo 2.1.e) LTAIBG.

La pertenencia de los presupuestos de los Colegios Profesionales al ámbito jurídico-privado ha sido confirmada en varias ocasiones por el Tribunal Supremo. Así, en la ya mencionada STS de 3 de mayo de 2006 se declara que: *«Por su propia naturaleza son*

ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutua, y la asistencia social de sus miembros y su familia, y entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dicha cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente.» Y, posteriormente, en términos casi idénticos, entre otras, en las SSTs de 18 de julio de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:4234) y de 19 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:8933).

Y, sobre las consecuencias que de la especial naturaleza de los Colegios Profesionales se derivan para su régimen económico-financiero, en la STS de 7 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1056) manifestó lo siguiente:

«[Los Colegios Profesionales] se distinguen de las Administraciones Públicas en que la mayor parte de su actividad no se sujeta al Derecho Administrativo: Sus empleados no son funcionarios públicos ni sus finanzas 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, principio que tiene reconocimiento en el artículo 6.3. f) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con arreglo al cual «Los estatutos generales regularán las siguientes materias: f) Régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras percepciones y forma de control de los gastos e inversiones para asegurar el cumplimiento de los fines colegiales». A su vez, el apartado 4 añade que «Los Colegios elaborarán, asimismo, sus Estatutos particulares para regular su funcionamiento. Serán necesariamente aprobados por el Consejo General, siempre que estén de acuerdo con la presente Ley y con el estatuto general».

Desde esta perspectiva, en cuanto al problema de la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, es preciso subrayar prima facie que tales cuotas no constituyen exacciones

públicas sometidas al principio de legalidad tributaria -art. 133 de la Constitución- afirmándolo así la jurisprudencia en diversas ocasiones (sentencias de 9 de diciembre de 1981 y 16 de mayo de 1983), sino que constituyen obligaciones personales de los colegiados con la Corporación de la que forman parte, a lo que se añade que el régimen económico-financiero de los Colegios Profesionales, al que las cuotas colegiales sirven, ni es objeto de tutela pública ni sirve para garantizar, como destino principal, los derechos de los usuarios de los servicios profesionales, que es la finalidad última justificadora de la publicación de una actividad profesional determinada y de su garantía institucional.

Finalmente, el establecimiento o modificación de las cuotas colegiales no supone tampoco ejercicio de potestad pública alguna, conferida por la ley, pues las potestades administrativas sólo se justifican en función de un interés público (" La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales..." , ex art. 103.1 CE), interés que no debe confundirse con el propio de un determinado aparato administrativo que debe cubrir sus necesidades de funcionamiento, como es el Colegio Profesional, ni con aquellos intereses privados de los colegiados que se administran a través de la corporación profesional, como puede ser la protección mutua y la asistencia social, ya que son precisamente estos fines -gastos de funcionamiento y mutualidadlos que vienen a sufragar las cuotas colegiales, sufragio que no se produce cuando se trata de satisfacer intereses públicos por parte del Colegio, como es el caso paradigmático de la asistencia jurídica gratuita que prestan los procuradores a aquellos que carecen de recursos económicos, cuya financiación se realiza como es sabido mediante subvenciones finalistas de las Administraciones Públicas territoriales y no mediante las cuotas colegiales, cuotas respecto de las que la potestad para exigir las, establecerlas o modificarlas no es más que el fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno.»

Dada la naturaleza estrictamente privada de los presupuestos de los Colegios Profesionales que, como ha subrayado el Tribunal Supremo, no se nutren de financiación pública (a excepción de las subvenciones finalistas que reciben) sino de cuotas colegiales que no constituyen exacciones públicas, y habida cuenta también de que sus finanzas no se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas, es evidente que los actos de gestión y de ejecución de los presupuestos de estas corporaciones no se rigen por el Derecho Administrativo, no son *actividades sujetas a Derecho Administrativo*, y, por tanto, no están incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

Esta caracterización es, por lo demás, plenamente congruente con el diseño que el legislador español ha hecho del alcance del derecho de acceso a la información pública al delimitar los sujetos obligados atendiendo a dos criterios: que se trate de entidades públicas o de entidades privadas que se financian total o parcialmente con fondos públicos. La gestión de los presupuestos de los Colegios Profesionales no comporta administración de recursos públicos sufragados por la ciudadanía sino el manejo de recursos privados procedentes de sus miembros. Es por ello que el acceso a la información de ejecución presupuestaria en estos casos no se incardina en el contexto de las finalidades esenciales a las que sirve la LTAIBG: que la ciudadanía pueda conocer *cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones* según se indica en su Preámbulo.

Lógicamente estas conclusiones no prejuzgan si los colegiados tienen -o, en su caso, deberían tener- derecho a obtener información detallada sobre los actos de ejecución del presupuesto de la Corporación con arreglo a sus normas de organización y funcionamiento, lo único que se constata es que estas cuestiones se ubican extramuros de la LTAIBG y, por consiguiente, de la competencia de este CTBG.

8. Las razones expuestas conducen a la desestimación de la presente reclamación y eximen de abordar el resto de las cuestiones suscitadas por las partes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] y otros frente al CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0425 Fecha: 02/06/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>