

Resolución RT 0337/2020

N/REF: RT 0337/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante: D. Santiago Crespo Castillo.

Dirección: farmaciasmadrid-consejodetransparencia-501d@flanera.net

Administración/Organismo: Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid.

Información solicitada: Información sobre farmacias de la Comunidad de Madrid.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 23 de mayo de 2020 la siguiente información:

"(...) solicito al COFM que me proporcione acceso a los datos de las farmacias de la Comunidad de Madrid, incluyendo:

** Dirección*

** Coordenadas*

** Horario*

Y cualquier otro dato de interés público como el nombre comercial, el del Licenciado o Licenciada, teléfono, etc.

Una vez publicados los datos, mencionaremos al Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid en la página de "Contributors" de OpenStreetMap."

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



2. Al no recibir respuesta el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 17 de julio de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 22 de julio de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid, al objeto de que por el órgano competente se hicieran las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 20 de agosto se reciben las alegaciones que indican:

“A este respecto se ha de significar que el Sr. Crespo Castillo remitió el 23 de mayo de 2020 un correo electrónico a la cuenta corporativa (cofm@cofm.es), solicitando determinados datos de las oficinas de farmacia de esta comunidad autónoma, a saber, dirección, coordenadas y horario, así como cualquier otro dato de interés público.

Habida cuenta de que este Colegio de Farmacéuticos no cuenta con parte de la información requerida, como es el caso de las coordenadas, se contactó telefónicamente con D. Santiago Crespo Castillo, al objeto de explicarle este extremo y derivarle a la página web NOME CALLES, Nomenclátor oficial y Callejero de la Comunidad de Madrid, accesible a través de la siguiente url: <http://www.madrid.org/nomecalles/>.

La información contenida en la citada página web se estructura por capas, permitiéndose además la descarga de esas capas. Una de las capas está dedicada a las oficinas de farmacia, con la identificación de todas ellas junto con sus coordenadas.

La fuente de información de los datos de identificación de estos establecimientos sanitarios, tal como viene señalado en la propia página, es la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, órgano competente para la autorización de las oficinas de farmacia. Asimismo, estas se encuentran georreferenciadas por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Dado que al Sr. Crespo Castillo se le derivó a donde podría localizar la información que demandaba, y de la cual hay datos que no obran en este Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid, se entendió que su solicitud había sido atendida.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de

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



Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

La entidad a la que va dirigida la solicitud que da origen a esta reclamación es un colegio profesional, al cual le resulta de aplicación la LTAIBG en virtud de lo dispuesto en su artículo 2.1

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>



e). No obstante, no toda la actividad de un colegio profesional está cubierta por la LTAIBG, sino únicamente *“lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

4. La previsión legal aludida implica que las Corporaciones de Derecho Público, por una parte, quedan sometidas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa definidas en el Capítulo II del Título I de la LTAIBG –artículos 5 a 11- en lo que atañe a sus *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”*; y, por otra parte, que cualquier persona tiene derecho a acceder a la *“información pública”*, entendida ésta en los términos del artículo 13 de la LTAIBG y de acuerdo con el procedimiento regulado en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre –artículos 12 a 22-, que obre en poder de las Corporaciones de Derecho Público respecto, igualmente, de sus *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

Éste es, por lo demás, el criterio seguido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Unión Profesional en la denominada Guía de Transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público que ambas instituciones elaboraron conjuntamente en diciembre de 2016, y que se encuentra disponible en el sitio web oficial del Consejo [http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/documentacion.html]

Según se desprende del tenor literal de los preceptos de la LTAIBG acabados de reseñar, en consecuencia, resulta determinante para analizar la reclamación planteada delimitar qué se entiende por *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”*, en tanto y cuanto se trata del presupuesto de hecho que ha previsto el legislador básico estatal para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada LTAIBG.

Ésta no es la primera ocasión en que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conoce de una reclamación suscitada frente a Corporaciones de Derecho Público y, en concreto, frente a colegios profesionales. De este modo se pueden citar, entre otras, las reclamaciones RT/0015/2016, de 5 de mayo, RT/0023/2016, de 17 de mayo, RT/0345/2018, de 15 de enero de 2019 y RT/0819/2020, de 4 de junio de 2020.

En el Fundamento Jurídico 4 de la Reclamación número RT/0015/2016 ya se tuvo ocasión de precisar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los Colegios Profesionales tienen una naturaleza mixta o bifronte. Doctrina sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo –y reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que se sostiene lo siguiente:

“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas



que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad -«peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]». –F.J.5-

Concretando más la definición y el alcance de la naturaleza de los colegios profesionales, en el Fundamento Jurídico 6 de la misma Sentencia se añade que:

“[...] la doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984, en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36 y 52 CE.), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas [...]. Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero, reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador [...]”

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir sosteniendo el carácter complejo del régimen jurídico de los colegios profesionales, dado que carece de uniformidad y sistema, debiendo adaptarse a la naturaleza pública o privada de la actividad que desempeñe el Colegio en cada momento. Por lo demás, hay que advertir que su configuración como Corporaciones de Derecho Público de base privada que desarrollan funciones públicas se justifica por el cumplimiento de diferentes intereses públicos, entre los que pueden mencionarse la ordenación del ejercicio profesional, el cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora, los recursos procesales, la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, etc. –entre otras, STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7-



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

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

Cabe recordar en este sentido que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el nuevo artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas prevé que *“Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”*. Mientras que, finalmente, el artículo 2.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone que *“El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas”*.

5. Tras delimitar sumariamente el alcance de la expresión “actividades sujetas a Derecho Administrativo” empleada por el artículo 2.1.e) de la LTAIBG para vincularla a los Colegios Profesionales, corresponde a continuación examinar el fondo del asunto planteado en esta reclamación.

En cuanto al fondo del asunto planteado - relativo a la entrega de un listado de todas las farmacias de la Comunidad de Madrid, indicando nombre, titular, número de teléfono, horario, etcétera... – debe determinarse si el contenido de esta solicitud puede ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, cuyo preámbulo señala que *“La transparencia, el*



acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

A juicio de este Consejo de Transparencia, lo solicitado es una información que difícilmente puede incardinarse dentro de la finalidad citada, ya que persigue la elaboración de un listado que no sirve para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración o cómo actúan los representantes públicos y que no es una finalidad, en resumen, de control público o de rendición de cuentas. Se trata pues de un mero interés privado, que no encajaría, a nuestro juicio, con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)
de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

