

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 24 de noviembre de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar conforme con la Resolución de fecha 15 de octubre de 2025, firmada por el Director Deontología Profesional y Honorarios del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), por la que se archivan las actuaciones sobre el «expediente deontológico n.º 006628/25». Asimismo, no está conforme con la información recibida el 31 de octubre de 2025, ya que a su juicio la información entregada fue «parcial y extemporánea».

SEGUNDO. El día 2 de diciembre de 2025 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se trasladó la reclamación al ICAM para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. El día 8 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo un escrito remitido por el ICAM, en el que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

1. Que [h]a de aclararse un error material en el requerimiento, pues el expediente 006628/25 a que se refiere la denuncia resulta inexistente, tratándose en realidad del expediente de Información Previa núm. 1669/25.
2. Que la Resolución de 15 de octubre de 2025 ha sido recurrida en alzada por el propio denunciante ante el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid y que, en la actualidad, está pendiente de resolución. Asimismo, el ICAM señala que «la revisión efectiva de la resolución de archivo ha de dilucidarse por los trámites correspondientes, pues dicho Consejo no está llamado a sustituir a los órganos administrativos o judiciales competentes para revisar actos disciplinarios».

Asimismo, el ICAM recuerda lo siguiente:

«[L]a potestad disciplinaria administrativa se rige por procedimientos y garantías específicas que aseguran tanto el respeto a la legalidad como la protección de los derechos e intereses legítimos de los afectados.

El denunciante que no ostenta la condición formal de interesado -técnicamente no es parte en el procedimiento administrativo, acode a pacífica jurisprudencia cuya cita excusamos por innecesaria- debe canalizar cualquier pretensión de impugnación o revisión de las actuaciones disciplinarias utilizando los recursos administrativos ordinarios y, en última instancia, la vía jurisdiccional.

El acceso a la información pública previsto en la legislación de transparencia no puede ni debe suplir el procedimiento administrativo ni el sistema de recursos establecido al efecto, reservándose únicamente para supuestos de inactividad o denegación indebida conforme a la normativa de procedimientos administrativos».

3. Que «el acceso cuya falta se denuncia no tiene por objeto información pública en sentido autónomo, sino la revisión de la totalidad del expediente administrativo correspondiente a un procedimiento concreto que está siendo impugnado por el propio interesado.

Conforme a los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, los actos administrativos son revisables mediante los recursos administrativos legalmente previstos. La interposición de un recurso de alzada determina que toda revisión del acto, incluidos los eventuales defectos de tramitación o acceso al expediente, deba sustanciarse en dicho marco procedimental, sin que resulte jurídicamente procedente activar una vía paralela a través del derecho de acceso a la información pública».

4. Que «el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015 reconoce al interesado el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado y a obtener copia de los documentos contenidos en los mismos.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 y el artículo 2.3 de la Ley 10/2019 de la Comunidad de Madrid establecen que cuando exista una normativa específica que regule el acceso, ésta prevalecerá sobre la legislación de transparencia. Por tanto, el acceso al expediente se rige por la Ley 39/2015, como norma especial, quedando excluida la aplicación de la normativa de transparencia».

5. Que este Consejo de Transparencia y Participación «no ostenta competencia para revisar la legalidad de actos administrativos ni para enjuiciar defectos de tramitación de procedimientos, funciones que corresponden exclusivamente a los órganos administrativos y, en su caso, jurisdiccionales competentes» y que, en todo caso, «la eventual falta de vista completa del expediente constituye, en su caso, un defecto procedimental susceptible de alegación y valoración dentro del recurso de alzada interpuesto, pero no una vulneración independiente del derecho de acceso a la información pública en los términos configurados por la Ley 19/2013 y la Ley 10/2019».
6. Que la denuncia presentada pretende utilizar el derecho de acceso como instrumento auxiliar de defensa preprocesal en un procedimiento impugnatorio administrativo ya iniciado, lo que desnaturaliza la finalidad del derecho de acceso y supone un uso contrario a su función, proscrito por el artículo 7.2 del Código Civil.

CUARTO. Mediante un escrito de este Consejo de fecha 15 de enero de 2026, se dio traslado de esta documentación al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones.

Obra en el expediente un acuse de recibo de notificación telemática aceptado por el reclamante ese mismo día 15 de enero de 2026. En el escrito de alegaciones presentado en uso del trámite de audiencia conferido, el interesado manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1. Que solicita «que se estime mi reclamación de acceso y se ordene al ICAM entregar íntegramente el expediente deontológico originado por mi queja RE-006628/25 (no como indica el ICAM, con el debido respeto, intentando confundir al Ilustrísimo CTPD-CAM en su escrito indicando que, mi queja no tiene nada que ver con la queja ante la Comisión Deontológica del ICAM y lo desvía exclusivamente al expediente de Información Previa Nº. 1669/25 aportando documentos que no son lo que indica el ICAM y ocultando comunicaciones que esta parte ha integrado en este expediente, en el Recurso de Alzada ante CCACM, en la queja ante la propia Junta de Gobierno del ICAM por funcionamiento inapropiado de la Comisión Deontológico, así como el resto de Instituciones que se indican en este escrito por transparencia y coordinación institucional - lo cual esta parte niega desde ya, analizando el expediente enviado al CTBG y trasladado al CTPD-CAM - cuando se archivó prematuramente mi queja sin darme oportunidad de contestar a las alegación del despacho ONTIER habiendo solicitado en varias ocasiones, previamente al archivo, las alegaciones de ONTIER para contestar junto con todo el expediente íntegro del ICAM con respecto a la queja RE-006628/25), incluidas actas, notas internas, informes, deliberaciones e identificación de intervinientes y motivación reforzada del archivo RS-015489/25; todo ello con aplicación de límites tasados, test del daño y entrega parcial disociada si procediera».

2. Asimismo, el reclamante procedió a contestar a los fundamentos expuestos por el ICAM:

«4.1 “Se pide información para preparar el recurso de alzada: no procede” – Falso. Precisamente por eso procede. La LPACAP art. 32 impone ampliar el plazo cuando el interesado necesita el expediente para recurrir; y, en paralelo, la LTAIBG no se suspende porque exista alzada: rige el derecho de acceso con límite tasado y entrega disociada si procede (arts. 12, 14-15, 20 y 24 LTAIBG; R/0062/2019). El ICAM no amplió plazo, no resolvió en un mes y no motivó límites: vulneración doble, por LPACAP y por LTAIBG.

4.2 “Mientras decide el CCACM, la transparencia no es el cauce” – Incorrecto. Transparencia y recurso coexisten. La reclamación de acceso no revisa la legalidad del archivo; exige conocer qué documentos y qué razones lo sustentan. Además, he planteado recusaciones en el CCACM por conflicto de intereses de miembros de la Junta de Gobierno del ICAM y el CCACM guarda silencio, lo que refuerza la necesidad de control externo por transparencia. LRJSP arts. 23-24 (abstención/recusación) y LPACAP arts. 21 y 88 (deber de resolver) obligan al CCACM; su silencio no puede bloquear mi derecho de acceso ante el CTPD-CAM.

4.3 “Lex specialis: solo acceso LPAC al ‘expediente’, no LTAIBG” – No es “o LPAC o LTAIBG”; es “LPAC y LTAIBG”. El acceso al expediente en curso (LPACAP) no excluye el derecho de acceso a información pública (LTAIBG), máxime tras el archivo. Si hay límites (p.ej., datos personales), debe motivarse el test del daño y facilitarse versión disociada, nunca denegación en bloque ni entrega meramente selectiva (solo “alegaciones ONTIER” enviadas extemporáneamente el 31/10/2025). CTBG R/0062/2019 y mis solicitudes de 16/10 y 19/10/2025 acreditan la lesión.

4.4 “No hay vulneración autónoma del derecho de acceso” – Sí la hay. Silencio sobre mis peticiones (1 mes, art. 20 LTAIBG) = denegación presunta (art. 24), y la “entrega” parcial y tardía del 31/10/2025 no convalida ante mis diferentes peticiones en especial la de 06/10/2025 y las reconocidas por el propio ICAM posteriormente a esta fecha después del archivo prematuro del expediente. Falta motivación y ponderación de límites (arts. 14-15). Doctrina CTBG: estimación y entrega disociada como regla.

4.5 “Abuso del derecho de acceso” – Descartado. Pido lo estrictamente necesario para escrutar una potestad pública disciplinaria (actas, notas, motivación, identificación de intervinientes), finalidad canónica de la LTAIBG. La propia práctica del CTBG desautoriza el abuso cuando se persigue control y rendición de cuentas; lo que el ICAM tacha de “abuso” es, en puridad, transparencia.

4.6 “El Consejo de Transparencia no revisa la resolución de archivo” – De acuerdo... pero irrelevante. Esta parte no pide que el CTPD-CAM “reabra” el fondo disciplinario; pide que haga cumplir el derecho de acceso y ordene la entrega (íntegra o disociada), con motivación de límites. Esa es exactamente su competencia en esta reclamación de acceso».

3. En su escrito de alegaciones, el reclamante realizó una serie de precisiones y aclaraciones sobre el ámbito de lo solicitado:

«Expediente completo RE-006628/25 / IP 1669/25 (nomenclatura interna del ICAM indistinta a efectos de acceso): actas, notas internas, informes, deliberaciones, propuestas, identificación de instructores/ponentes/firmantes, matriz de recusaciones y motivación reforzada del archivo; si hubiera límites, test del daño e interés público y entrega disociada. 2. Traslado acreditado CTBG→CTPD-CAM (21/11/2025): Registro de Salida [REDACTED] ref. [REDACTED] competencia y trazabilidad acreditadas. 3. Relación con el fondo deontológico (solo a efectos de motivación reforzada): existen pruebas de falta de información al cliente y pactos no exteriorizados (obligaciones de hoja de encargo, pactos con terceros y transparencia), lo que impone al ICAM una motivación intensa de su archivo (EGAE arts. 10.1, 80-81; Código Deontológico arts. 12, 14-18). En su caso también se denuncia en el expediente indicios de ilícitos penales».

4. El reclamante manifestó que había «solicitado en el CCACM el apartamiento por conflicto de intereses de varios miembros (hasta cinco, 5) vinculados al ICAM, sin respuesta hasta la fecha. Este silencio, unido al silencio del ICAM en acceso, refuerza la necesidad de tutela por transparencia para garantizar imparcialidad y defensa efectivas (LRJSP arts. 23-24; LPACAP arts. 21 y 88)».

QUINTO. Con carácter posterior, el reclamante se dirigió a este Consejo en diversas ocasiones. A continuación, se procede a exponer las remisiones documentales efectuadas por el interesado:

1. El día 20 de enero de 2026, tuvieron entrada en este Consejo una serie de escritos presentados por el reclamante. En ellos solicitaba, en síntesis, lo siguiente:
 - a. Recibir una comunicación relativa al traslado practicado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la apertura del presente expediente. En este sentido, se señala que el interesado presentó su recurso ante dicho órgano, quien lo remitió a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos al considerarnos competentes.
 - b. Una ampliación del plazo en virtud del artículo 32 LPAC.
2. Asimismo, remitió numerosos documentos que también fueron enviados al ICAM. Algunos de ellos versan en torno a cuestiones ajenas al presente procedimiento de reclamación, ya que se vinculan exclusivamente con el procedimiento de apartamiento que fue archivado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1.a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1.a).

SEGUNDO. El artículo 48 LTPCM establece que la reclamación «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

TERCERO. El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

En este sentido, el artículo 30 LTPCM dispone que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» y el artículo 6 LTPCM establece que la interpretación y aplicación de la Ley se regirá por el principio de transparencia pública, en virtud del cual «[...] toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».

Así, la legislación que regula la transparencia se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso que puede ser limitada por la aplicación motivada y restrictiva de alguno de los supuestos legales que permiten su denegación. Estos están previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), dedicados a los límites al derecho de acceso y a las causas de inadmisión de las solicitudes. Estos deben ser interpretados restrictivamente y su concurrencia de ser debidamente acreditada por el órgano reclamado.

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

CUARTO. El órgano al que se solicita la información es una Corporación de Derecho Público que, en virtud del artículo 2.3 LTPCM, está sometida a las disposiciones de esta Ley, tanto respecto de lo dispuesto en materia de publicidad activa, como al derecho de acceso a la información pública en relación con «aquellas actividades sujetas a Derecho Administrativo».

El sometimiento de la actividad sujeta a Derecho Público de los colegios profesionales al ámbito de la transparencia deriva de su propia naturaleza jurídica mixta o bifronte. En palabras del Tribunal Constitucional «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 su parte ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante» (STC 89/1989, de 11 de mayo).

Tal y como refiere la Guía de Transparencia de diciembre de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dedicada a los colegios profesionales y demás corporaciones de derecho, estas entidades son «entidades singulares debido a su doble dimensión; la privada y la pública. La pública responde a una perspectiva orientada al interés público en relación al ejercicio de las profesiones colegiadas, la privada, sin embargo, se manifiesta en la defensa de los intereses legítimos de la profesión y de sus miembros».

La configuración de los colegios profesionales 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.

En este sentido del conjunto de funciones que tienen encomendadas los colegios profesionales por el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (con carácter básico) y por el artículo 14 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, sólo pueden considerarse como públicas una parte del total que desempeñan. La mencionada Guía de Transparencia de diciembre de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno recoge entre estas funciones públicas aquellas que la ley atribuye y el Estado encomienda o delega en estos entes, por ejemplo, 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.

QUINTO. El reclamante solicitó acceso a algunos documentos que integran un expediente relativo «al apartamiento por conflicto de intereses de varios miembros (hasta cinco, 5) vinculados al ICAM». En este sentido, se debe recordar la disposición adicional primera LTPCM, que señala lo siguiente:

«Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso.

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.
2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

Asimismo, el reclamante interpuso un recurso de alzada que, en la fecha de interposición de la reclamación que nos ocupa, aún seguía pendiente de ser resuelto. Esta circunstancia ha sido también advertida por el ICAM en el escrito de alegaciones presentado en uso del trámite de audiencia conferido:

«2.- El expediente fue resuelto por resolución de fecha 15 de octubre de 2025.

Tal acuerdo ha sido recurrido en alzada por el propio denunciante ante el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, estando en la actualidad pendiente de resolución. Se acompaña como doc. 1, el recurso; y como doc. 2, providencia del Consejo autonómico reclamando el expediente».

Para poder aplicar el apartado primero de la disposición adicional primera LTPCM, es necesario que exista un procedimiento específico aplicable al caso, que el reclamante ostente la condición de interesado en él y que el procedimiento esté en curso. Si partimos de lo anterior, se concluye que existió un procedimiento concreto en el que el reclamante ostenta la condición de interesado de acuerdo con las circunstancias expuestas en sus escritos. Dicho procedimiento seguía en curso en el momento en el que el reclamante manifestó su disconformidad y solicitó acceder a documentos que lo integran, ya que este interpuso en plazo un recurso de alzada que aún no ha sido resuelto.

No se puede ignorar que tanto en las solicitudes del interesado como en esta reclamación subyace la disconformidad con la Resolución de archivo, de 15 de octubre, mencionada en el antecedente primero de la presente Resolución. En este sentido, se recuerda que existen cauces específicos para la revisión efectiva del archivo mencionado, tal y como señaló el ICAM en su escrito de alegaciones:

«Si el recurrente entendiere que falta algún documento del expediente administrativo, tiene oportunidad de hacerlo valer en el meritado recurso y, ulteriormente, conforme a los resortes establecidos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Así las cosas, la revisión efectiva de la resolución de archivo ha de dilucidarse por los trámites correspondientes, pues dicho Consejo no está llamado a sustituir a los órganos administrativos o judiciales competentes para revisar actos disciplinarios.

La potestad disciplinaria administrativa se rige por procedimientos y garantías específicas que aseguran tanto el respeto a la legalidad como la protección de los derechos e intereses legítimos de los afectados

[...] el acceso cuya falta se denuncia no tiene por objeto información pública en sentido autónomo, sino la revisión de la totalidad del expediente administrativo correspondiente a un procedimiento concreto que está siendo impugnado por el propio interesado.

Conforme a los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, los actos administrativos son revisables mediante los recursos administrativos legalmente previstos. La interposición de un recurso de alzada determina que toda revisión del acto, incluidos los eventuales defectos de tramitación o acceso al expediente, deba sustanciarse en dicho marco procedimental, sin que resulte jurídicamente procedente activar una vía paralela a través del derecho de acceso a la información pública

[...]

El Consejo de Transparencia y Participación no ostenta competencia para revisar la legalidad de actos administrativos ni para enjuiciar defectos de tramitación de procedimientos, funciones que corresponden exclusivamente a los órganos administrativos y, en su caso, jurisdiccionales competentes».

A la vista de lo señalado, la presente reclamación debe ser desestimada, por dos motivos. El primero, porque es de aplicación al caso la disposición adicional primera de la Ley 10/2019, dado que aún está pendiente de resolución un recurso de alzada. El segundo motivo por el que la reclamación debe ser desestimada es que tanto la petición de documentación del interesado como su disconformidad con el procedimiento son cuestiones que deben ser resueltas por el Colegio Profesional reclamado en el curso del procedimiento que está en marcha, pero no en virtud del derecho de acceso a la información pública previsto en la legislación de transparencia. Por ello, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos no es competente para pronunciarse.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2026.06.02 11:19