

AUDIENCIA NACIONAL

JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3

N.I.U.: 28079 29 3 2018 0000428

Procedimiento: Ordinario

Autos: 9/2019

Demandante: Colegio Oficial de Enfermería de Madrid

Procurador: [REDACTED]

Letrado: [REDACTED]

Contra: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Letrado: Abogado del Estado

Sentencia número: 139/2019

ILTMO SR.:

MAGISTRADO:

D. ADOLFO SERRANO DE TRIANA

SENTENCIA

En nombre del **Rey**

En la Villa de Madrid, once de diciembre de dos mil diecinueve, en los autos de referencia, seguidos por el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid , se dicta la presente Sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Impugna el colegio demandante la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y pide que se deje sin efecto la resolución

impugnada con imposición de costas a la Administración demandada en los términos que después se explican.

Segundo.- Contestada la demanda por la Abogada del Estado en representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pidiendo su desestimación, fijada la cuantía del proceso como indeterminada, se tuvo por aportado el expediente y admitida la documentación incorporada al proceso; de este modo quedaron los autos preparados para dictar sentencia, lo cual se hace a la vista del expediente judicial digitalizado, siendo cumplidas las prescripciones legales por este órgano jurisdiccional conforme a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- I. Plantea la demanda del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid la anulación de la Resolución de 4 de Enero de 2019 del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CTBG, que justifica por diversas causas; una es la causa de inadmisión de la reclamación por su carácter extemporáneo, otra por su carácter abusivo, otra por ser la información solicitada de publicación general o por afectar a la garantía de los derechos y datos personales de los colegiados participantes en el proceso electoral sin que constase su consentimiento expreso y por escrito para su divulgación, así como por no existir interés público en la divulgación de la información solicitada.

- II. La parte demandante alega que ha sido infringida la normativa de la Ley 39/2015 LTAIPBG bien porque se vulnera el plazo de un mes en los términos que explica en su demanda, y a los que se refiere la citada norma, artículos 20 y 23 o porque la facilitación de la información se hace a un solicitante, el señor Solís, que ha efectuado una reiteración de otra solicitud anterior que ya había sido inadmitida a trámite por la Junta de Gobierno del Colegio demandante en marzo de 2018, así como había sido presentada aquella anterior solicitud ante más de 70 instituciones colegiales, y que se trata de una asociación profesional de enfermería que no persigue la transparencia de la información, sino otros fines muy distintos, como alternativa para postularse ante los actuales gestores o de forma paralela a la propia organización colegial, vulnerando diversos preceptos que cita del Real Decreto 1231/2001 sobre los estatutos generales de la organización colegial de enfermería de España, siendo afectada la garantía institucional que protege a los Colegios Profesionales en su rasgo de corporación de derecho público; en definitiva estaríamos ante una solicitud manifiestamente repetitiva o ante su carácter abusivo no justificado de acuerdo con el artículo 18 de la misma normativa de

la Ley 19/2013; tacha la parte demandante de espuria intención la finalidad de proyectar una sombra de duda por el solicitante sobre la gestión de la organización enfermera colegial que, sin embargo, está sujeta a derecho administrativo para su control, sólo por los actos de personas legitimadas y a través de la legislación procesal contencioso administrativa; actividad del solicitante en su día al que califica de persona interpuesta, ejerciendo una actividad torticera en ese derecho al acceso a la información, o de estratagema que, entiende, vicia de nulidad el acto impugnado; así como argumenta que el Registro de Colegios Profesionales competentes tiene carácter público y cualquier ciudadano puede acceder a los estatutos del colegio y de los datos de inscripción, pudiendo acceder el interesado a su contenido de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 19/1997 de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid; y por lo que se refiere a la garantía de protección de los datos personales en materia electoral de los Colegios Profesionales, invoca los artículos 14 y 15 de la misma Ley de transparencia señalando que la solicitud no supera el test de interés público en su divulgación, ya que estaban los datos contenidos en el registro de Colegios Profesionales de la comunidad Madrid a través de la página Web y que la inscripción del órgano de gobierno colegial y su actividad ya está sujeta al control de legalidad por parte de la autoridad administrativa, manifestando ahora que se trataría de impugnar funciones “primordialmente privadas” de los Colegios Profesionales, sin que los colegiales colegiados hayan dado su consentimiento expreso para la divulgación de esta información, procesos electorales que están sujetos y protegidos por los principios del tratamiento de protección de datos; a lo que se opone la representación del Estado siguiendo el propio orden de la argumentación de la parte demandante y rechazando todas y cada una de sus alegaciones, previa negación de los hechos aducidos por la parte actora.

- III. La resolución de 4 de enero de 2019 impugnada a la que se refieren ambas partes del Consejo acuerda : “Estimar una solicitud presentada por [REDACTED] [REDACTED] ... En los siguientes términos: “ PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por tratarse de información pública a los efectos de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. SEGUNDO: INSTAR al Colegio Oficial de Enfermería de Madrid a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida al reclamante. 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 Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas...” Antes se había reflejado en la resolución en qué consistía la solicitud de información formulada el 10 de octubre de 2018, que se refería a: “1. Todas las actas derivadas de cada uno de los procesos, desde la reunión de la Junta de Gobierno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de cada una de las nuevas juntas surgidas del proceso. 2. Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno”. La solicitud formulada de 10 de octubre de 2018, relativa a los dos últimos procesos electorales celebrados en el colegio, no fue contestada en el plazo de un mes por el Consejo demandado, y ello motivó la presentación de un escrito de reclamación por el solicitante con fecha 20 de noviembre de 2018; frente a esa solicitud el CODEM cursó las alegaciones que fueron registradas con fecha 18/12/2018, a las que sucedió la resolución expresa del Consejo impugnada; así pues en cuanto a la primera causa de nulidad por extemporaneidad de la resolución tiene que ser rechazada, porque si la parte está argumentando, con cita de los artículos 20 y 23 del propio texto normativo, que la solicitud debía entenderse desestimada el 10 de noviembre de 2018, estamos ante una desestimación por silencio administrativo que fue seguida además de una reclamación de la parte solicitante, que finalmente obtuvo una resolución expresa y tardía del Consejo. Es sabido que la parte solicitante podía esperar la resolución expresa por la conocida jurisprudencia constitucional (STC 52/2014 y otras concordantes). Además, la Administración demandada también podía dictar la resolución expresa correspondiente a la que estaba obligada a pesar del silencio administrativo desestimatorio, y ello porque: “ 2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. 3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen: a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio. (24. 2. y 88.1, 123,124 LPA 39/2015; por consiguiente la resolución administrativa no fue extemporánea y el motivo de impugnación basado en esta justificación debe ser rechazado.

IV. El resto de las alegaciones de la parte demandante que promueven distintas causas de anulación por entender que el Consejo debió declarar la inadmisión de la solicitud deben ser igualmente desestimadas; para ello hay que partir del parámetro jurídico interpretativo que ha sentado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo relativo al alcance de los pronunciamientos de resoluciones del Consejo como la que ahora se pretende revisar. En este orden hay que considerar distintos aspectos: primero el ámbito del derecho al acceso a la información pública, si debe ser aplicado o no restrictivamente, y otro es si consiste en facilitar datos de información que, entre otras cosas, puedan tener más o menos relevancia para el interés público o para bienes o derechos constitucionalmente protegidos. En cuanto al alcance de la interpretación que ha de hacerse en estos casos, la Administración demandada defiende un espíritu amplio en la facilitación del derecho al acceso a la información; y esta interpretación se ve amparada por la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de octubre de 2017, que se refiere a la restricción de las limitaciones al derecho al acceso de la información contemplado en el artículo 14 de la Ley 19/2013, así como a sus causas de inadmisión de solicitudes de información, debiendo ser excluidas las “limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”; así pues el derecho está reconocido “de forma amplia”, no de forma restringida y no resulta indiferente la trascendencia o la repercusión social o colectiva que en los intereses públicos protegidos implica el conflicto planteado. Con ese punto de partida de la normativa en vigor observamos que los datos a los que se refiere la información solicitada concernían y conciernen a aspectos que afectan no solamente a la “privacidad” de la Junta de Gobierno del Colegio demandante, como alega fugazmente, sino a un indudable interés público, puesto que se mueve en el marco del funcionamiento de una corporación de derecho público, que, como la propia demandante reconoce abundantemente, ejerce por delegación funciones públicas de la ley de Colegios Profesionales 2/1974 y recogen la conocida jurisprudencia que se refleja en la resolución impugnada; así pues, entendemos existe una justificación debidamente proporcionada y adecuada para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública a la que se refiere la resolución impugnada con la facilitación de los datos solicitados considerando el carácter amplio que hay que darle a ese derecho al acceso a la información pública, y que la corporación está funcionando en cuanto a su régimen electoral y el levantamiento de actas correspondientes, como entidad o corporación de derecho público y no estrictamente como una entidad de derecho privado. Y, avanzando en este parámetro interpretativo, el Tribunal Supremo ha razonado (en aquella misma STS 16-10-2017) que los límites en el derecho del acceso a la información, de acuerdo con el preámbulo de la propia LTAIPBG deben aplicarse atendiendo a un test del daño, pues esos: “... límites previstos se

aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular...”. En el test del daño entre el interés público a proteger y el infringido a los intereses privados de otras personas o de otros intereses públicos menos relevantes por la facilitación de la información, debe prevalecer aquél, por lo cual todas las alegaciones efectuadas por la parte demandante tienen que ser desestimadas, porque la información concierne a dicho interés público en el acceso de información y porque la misma no le ha sido facilitada de otro modo al solicitante, como razonamos a continuación.

- V. La parte demandante entiende que, en aplicación del artículo 18 LTAIPBG debió inadmitirse a trámite mediante resolución motivada la solicitud con arreglo a esos otros tres motivos ya dichos de inadmisión; la segunda causa alegada se refiere a las motivaciones espurias del solicitante que actuaría a nombre de otra asociación reiterando desmesuradamente la reclamación con fines de desacreditar la actuación del órgano gestor; pero estas finalidades no están demostradas de ninguna manera en el presente procedimiento, dado que la parte no ha solicitado prueba alguna que pueda transformar sus sospechas o sus imputaciones en un motivo de inadmisión de la solicitud que hubiera debido ser apreciada por el Consejo. Por lo que se refiere a la repetición de la información de la solicitud no están demostradas las continuas, desmesuradas, solicitudes sobre el mismo objeto y, en ese periodo de tiempo concreto por el mismo solicitante, de forma que hayan supuesto una carga inadmisibles en el trabajo del órgano gestor del órgano, de acuerdo con los supuestos reflejados en artículo 18, que se refieren le en la letra e) cuando se refiere a que dichas solicitudes sean “manifiestamente repetitivas”, alusión en la cual podría verse también una forma concreta del abuso en el ejercicio del derecho a la información. En esta ocasión, la solicitud se refería solamente a los dos últimos procesos electorales celebrados en el colegio; la expresión “manifiestamente “ sugiere la apreciación *icto oculi* sin necesidad de argumentación alguna, que revelaría ese exceso de repetición, y esta

apreciación no resulta posible hacerla en el curso de este proceso donde no existen ni prueba especial ni conclusiones formuladas por las partes; y que sean “repetitivas”, no alude tanto al número de solicitudes como puede aludir a su contenido y, como bien razona la Administración demandada, sin contradicción alguna de la contraparte, el criterio interpretativo del CTBG 6/0003/2016, al vincular la posibilidad de ese ejercicio repetitivo con el ejercicio abusivo del derecho del acceso a la información, excluye que la reiteración de solicitudes, por sí sola, sin mayores connotaciones o explicaciones sobre su contenido, sea expresiva de un ejercicio abusivo del derecho, en aplicación del artículo 7.2 del Código Civil. En este caso, ni por la intención, no demostrada, de intenciones espurias del solicitante, ni por el objeto de lo pedido (que es pura y simplemente el conocimiento de ciertos aspectos del régimen electoral del colegio), ni por las circunstancias en que se realizó la petición, (donde no se aportan explicaciones especiales sobre dichas circunstancias), puede entenderse sean infringidos los límites normales del ejercicio de un derecho; tampoco se demuestra que la petición haya impuesto a la Administración colegial tareas que supongan comprometer o paralizar el resto de su gestión para lo que no se ofrecen indicadores objetivos al respecto, y tampoco, como ya se ha dicho, no se prueba ninguna otra circunstancia que, con arreglo al ordenamiento jurídico, revele que aquella finalidad pretendida sobre esa información tenga propósitos irregulares e intenciones desviadas, o torticeras fuera de lo dicho y de lo solicitado.

- VI.** Con ello desestimamos todas las alegaciones que se hacen en favor de esas causas de inadmisión que se apoyan en las supuestas intencionalidades de la solicitud, sobre lo inadecuado de la finalidad pretendida, a la vista de lo dispuesto en el artículo 18 de la norma y de su interpretación restrictiva; pues el objeto y las finalidades no son otras que las que vienen reflejadas en la resolución impugnada: (instar al Colegio Oficial de Enfermería de Madrid en el plazo de 15 días hábiles remita a este Consejo de transparencia y buen gobierno copia de la información remitida al reclamante”, y que esta información es lo que se entiende como “información pública” a los efectos del artículo 13 de la LEC TAIBG, en orden a “facilitar “los contenidos o documentos cualquiera que sea su forma o soporte”” y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio”” de tal función pública.
- VII.** También se invoca por la parte demandante que la Administración no debió vulnerar la normativa en materia de limitación de datos de información cuando conciernen a la protección definida por el ordenamiento jurídico; el artículo 15 LTAIPBG se refiere a datos personales que revelen “la ideología, afiliación

sindical, religión o creencias” y entonces el acceso únicamente se podrá autorizar cuando se contase “con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”; lo mismo cuando la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, casos en los que se requerirá el consentimiento expreso del afectado. Es evidente que no estamos en este supuesto legal, atendiendo al objeto de lo pedido, y al pronunciamiento del acto impugnado que fue estimatorio con lo pedido y llamando a las cosas por su verdadero nombre; por tanto, ese límite que hubiese sido aceptable en otro caso por la garantía de la protección de datos prevista legalmente no puede admitirse, y así lo reconoce igualmente la resolución impugnada que nos parece también ajustada a Derecho.

VIII. Se refiere extensamente la parte demandante en sus alegaciones a que los datos ahora solicitados se refieren a información que pudiera estar en curso, o ser accesible a través de medios de publicación general o de los registros públicos; sin embargo si ello es así, es claro se trata de una cuestión de hecho que no se prueba en la demanda de ningún modo, pues no se ofrece la localización precisa del lugar, archivo, dirección electrónica o página web, o en definitiva, de los datos precisos del registro público donde se podría contener exactamente lo que el solicitante pedía y que la Administración ha concedido porque no lo entiende debidamente facilitado; volvemos a reiterar que lo pedido por el solicitante y el acto impugnado congruentemente, se refería en aquellos dos últimos procesos electorales a lo referente a las “actas derivadas de cada uno de los procesos, desde la reunión de la Junta de Gobierno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de cada una de las nuevas Juntas surgidas del proceso” y “fecha de inscripción en el registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno”. Pese a que la parte actora invoca con carácter general la normativa reguladora de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, así como la doctrina constitucional recaída sobre el tema “(también referida extensamente en la resolución impugnada y en la contestación a la demanda) no ofrece tampoco ningún dato preciso de prohibición normativa para el acceso de información sobre este contenido en la Comunidad de Madrid; todo sin olvidar la orientación jurisprudencial acerca del sistema de información de registros públicos en esta materia de las profesiones sanitarias, que obedece a facilitar el conocimiento general de forma unificada en todo el territorio nacional, pues: “...debe resaltarse que esta Sala se ha pronunciado sobre las relaciones entre los registros corporativos y el resto de los registros

de profesionales sanitarios, en concreto las Sentencias de esta Sección de 26 de enero de 2011 (recurso contencioso-administrativo 12/2009) y 24 de abril de 2014 (recurso de casación 1902/2010), desestimatorias de recursos interpuestos por la ahora demandante. En ambas se rechazó que la Administración corporativa tuviese el monopolio de los registros de profesionales, que sólo ella pudiese crearlos conforme al artículo 5 de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. La Administración corporativa gestiona sus propios registros y colabora con el sistema de información del Sistema Nacional de Salud, matiz este relevante para este pleito” (STS 9-10-2015). Por lo que ,en general la normativa de los Colegios Profesionales, con independencia de las variaciones de regulaciones autonómicas, no puede ser entendida como resistente al acceso a la información de este tipo de datos de carácter público; ni tampoco puede como obstáculo la alegación de la parte demandante cuando parece confundir en ocasiones lo que denomina carácter “privado” de ciertas actividades colegiales, con el ejercicio de carácter público o de “funciones públicas” que ya les ha reconocido a las corporaciones colegiales la Ley 2/1974, al calificarlas como “corporaciones de derecho público” en esa extensa exposición que también hace la resolución impugnada.

- IX.** Se deduce de todos estos razonamientos que deben ser desestimados los alegados vicios de anulación por falta de inadmisión de la solicitud formulada, que predica la demanda sobre la resolución impugnada, pues la resolución impugnada es conforme a Derecho; y con la desestimación del recurso contencioso administrativo se imponen las costas a la parte demandante de acuerdo con el art. 139 LJCA .

Por lo expuesto y en nombre de S.M. **El Rey** y por la autoridad conferida por el **Pueblo Español**,

F A L L O: Que desestimando totalmente el recurso contencioso administrativo suscitado por la entidad demandante contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya examinada, la confirmo porque es ajustada a Derecho. Con imposición de costas procesales a la parte demandante.

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma puede interponerse en este Juzgado, recurso de apelación, según los términos de los arts. 81 y ss. de la LJCA 29/1998 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en la Villa de Madrid, haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que



para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, abierta en BANCO SANTANDER, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED], y en el campo "Concepto": "RECURSO COD 22-CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCION FECHA.....".

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

Una vez firme esta Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta resolución para su conocimiento y debida ejecución dejando constancia del índice remitido en autos.

Así por esta Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

EL MAGISTRADO
Adolfo Serrano de Triana

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.
Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.