ADMINISTRACION DE JUSTICIA

JUZGADO CENTRAL CONT/ADMVO. Nº 2
C/ Goya 14
MADRID

PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Recurso nº 11/2019-C
Recurrente: COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID
Procurador: [redacted]
Demandado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA Nº: 107/2019

En Madrid, a nueve de Octubre de 2019.

Ante el Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Ugarte Oterino, Magistrado-Juez, titular del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 2, con sede en Madrid, se siguen los Autos de Recurso Contencioso-administrativo nº 11/19 según el Procedimiento Ordinario, entre partes, como demandante, Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, representado por el Procurador [redacted] y asistido por el Letrado [redacted] y, como demandado, el Sr. Abogado del Estado, en representación y defensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, frente a Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 15 de enero de 2019, en que, en nombre de S.M. el Rey, ha dictado sentencia de acuerdo con los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos,

ANTECEDENTES DE HECHO

[redacted]

PRIMERO.- Que por el demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución indicada en el encabezamiento, que, dio lugar a decreto teniéndolo por interpuesto acordando requerir a la Administración la remisión del expediente administrativo así como el emplazamiento de los posibles interesados.

SEGUNDO. - Que recibido el expediente administrativo se entregó al demandante para que formalizare la demanda, lo que verificó en debida forma, y en la que, con expresión de hechos y fundamentos jurídicos, solicitó que DICTE SENTENCIA por la que:

1º) DECLARE SER NO CONFORME A DERECHO Y ANULE la resolución, de 15 de enero de 2019, del presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimó la reclamación RT/0347/2018 presentada por [redacted] al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y, declaró su derecho a que se le fuese entregada la información contenida en su solicitud referida al acceso a las actas de la Junta General, de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018, por infringir los artículos 47.1.e) o, en su defecto, del artículo 48.1 ambos de la Ley 39/2015 de la Ley 39/2015 con relación a lo dispuesto los artículos 20.1 y 4, 23.1 y 24.1 y 2 de la Ley de Transparencia y 116. d) de la propia Ley 39/2015, al concurrir causa de inadmisión de la reclamación ante el Consejo de Transparencia.

O, subsidiariamente,

1º) DECLARE SER NO CONFORME A DERECHO Y ANULE la resolución, de 15 de enero de 2019, del presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimó la reclamación RT/0347/2018 presentada por [redacted] al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y, declaró su derecho a que se le fuese entregada la información contenida en su solicitud referida al acceso a las actas de la Junta General, de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018, por incurrir en

causa de anulabilidad, por infringir el artículo 48.1 de la Ley 39/2015 con relación al artículo 18.1.e) y concordantes de la Ley de Transparencia, al concurrir causa de inadmisión de la solicitud.

O, subsidiariamente,

1º) DECLARE SER NO CONFORME A DERECHO Y ANULE la resolución, de 15 de enero de 2019, del presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimó la reclamación RT/0347/2018 presentada por [redacted] al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y, declaró su derecho a que se le fuese entregada la información contenida en su solicitud referida al acceso a las actas de la Junta General, de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018, por incurrir en causa de anulabilidad, por infringir el artículo 48.1 de la Ley 39/2015 con relación *a los artículos 1; 2.1.e), 2.2, 12, 13, 14.1.letras e), g) y k); 15.1,2 y 3, 17.2.b), 18.1.a), c) y e), 19.2 y 22.3, disposición adicional segunda, apartado segundo, y disposición adicional quinta de la Ley de Transparencia, los artículos 1.3, 5, 10.1.d), 10.2 y 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y el artículo 26.2 de la Ley 19/1997.*

Que dado traslado de la misma al Sr. Abogado del Estado, formuló a la vista del expediente administrativo escrito de contestación, en que se opusieron a las pretensiones deducidas en la demanda, con lo demás que consta en el mismo.

TERCERO. - Formulados los escritos de demanda y contestación, en los que las partes expusieron su parecer sobre la cuantía del recurso, quedó fijada la misma en Indeterminada.

CUARTO. – Que, habiendo solicitado el demandante, sin oposición del demandado, que el recurso se fallare sin recibimiento del mismo a prueba ni vista o conclusiones, y una vez contestada la demanda se dictó providencia declarando los autos conclusos para dictar sentencia.

QUINTO. - Que en la tramitación de este procedimiento se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. - Pretensión ejercitada.

El COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID ejercita pretensión declarativa de nulidad de la Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 15 de enero de 2019, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

PRIMERO: *ESTIMAR la Reclamación presentada por [redacted] y, en consecuencia, declarar su derecho a que se le entregue la información pública contenida en su solicitud.*

SEGUNDO: *INSTAR al Ilustre Colegio de Oficial de Enfermería de Madrid a que en el plazo máximo de un mes facilite la información solicitada - copia de las actas de la junta General de la Junta de Gobierno y de la comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018. - en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6º, así como que en el mismo plazo de tiempo traslade a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información solicitada que acredite el cumplimiento de esta resolución.*

SEGUNDO. - **Actividad impugnada.**

La Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 19 de noviembre de 2019, estimó la reclamación presentada por [redacted] y, en su virtud, acordó la remisión al mismo de la información solicitada, de la que se extraen los siguientes particulares:

- Sobre la presentación de la reclamación

...

En fecha 26 de julio de 2018 tuvo entrada en este Consejo, la reclamación formulada por la interesada al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no recibir respuesta por parte del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid.

La presente reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 18 de mayo de 2018 en concreto:

> *"vengo a solicitar copia de las actas de la junta General de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018.*

- Sobre el carácter abusivo de la reclamación

... no se está en presencia de una solicitud abusiva, puesto que lo que la interesada solicita son las actas de la Junta General de la Junta de Gobierno y de la comisión permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018" un periodo de tiempo relativamente asumible.

- Sobre la naturaleza administrativa de los Colegios Profesionales y de la información solicitada

.... la LTAIBG, al definir su ámbito subjetivo de aplicación, incluye en su artículo 2.1.e) a "Las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo".

Esta previsión legal implica que las Corporaciones de Derecho Público, por una parte, quedan sometidas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa definidas en el Capítulo ll 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 1912013, 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".

...por el artículo 5 de la Ley 211974, 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.

...
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.

.... la concreción del régimen jurídico de la organización y funcionamiento de los órganos colegiados de los Colegios Profesionales -Asamblea General, Junta de Gobierno o Directiva, Comisión Ejecutiva, etc.-, se lleva a cabo en la correspondiente norma estatutaria, marco normativo que ha de completarse con lo previsto en el citado artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que prevé la aplicación supletoria de la misma en todo lo no regulado en su normativa específica, tal y como sucede con las reglas generales sobre elaboración de actas de órganos colegiados.

... lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados, incluido la elaboración de actas en los términos del artículo 18 de la Ley 4012015, de 1 de octubre, se trata de una actividad sujeta a derecho administrativo.

... las actas se configuran como una "información pública" a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG y, en consecuencia, el Colegio Profesional ha de 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 en todo aquello que se refiera al ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo de las enumeradas en el artículo 7 de los Estatutos del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid y 5 de la Ley 211974, de 13 de febrero. Derecho de acceso que sólo encuentra el límite derivado de la garantía de la protección de datos de carácter personal ex artículo 15 de la LTAIBG.

TERCERO. - Motivos de impugnación.

Se alza el COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID frente a la resolución indicada, a cuyo efecto articula una serie de motivos, por entender que la reclamación de información debió ser inadmitida o bien desestimada, extrayéndose los siguientes particulares de la demanda rectora:

- <u>Sobre la inadmisión de la reclamación por extemporánea.</u>

... la solicitud de acceso a información pública de [redacted] *fechada el 16 de mayo de 2018, tuvo entrada en el Registro General del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid el día 18 de mayo.*

La misma se entendió desestimada el 18 de junio de 2018.

[redacted]

La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se interpuso el día 26 de julio de 2018, es decir, una vez superado holgadamente el plazo de un mes a contar desde el día siguiente en que se entendió desestimada.

Es decir, la admisión de la reclamación por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno incurrió en vicio de nulidad por infringir los artículos 24.2 de la Ley de Transparencia y 116 de) de la Ley 39/2015.

- <u>Sobre la inadmisión por abusiva de la reclamación</u>

...

La solicitud, en los concretos términos en que está formulada, incurre en causa de inadmisión por la manifiesta falta de concreción de la información solicitada y por su carácter genérico e indiscriminado.

...

Desde luego, solicitar todas las actas de los órganos rectores de un colegio profesión referidas a varios años, sin especificar más, determina que no concurra un requisito legal predicable de toda solicitud de acceso a información pública como es identificar de forma suficiente la "información que se solicita" (arts. 17.2.b) y 19.2 Ley de transparencia).

...una solicitud a una entidad colegial del tenor de la recibida, solicitando el acceso a todas las actas de los órganos de gobierno referidas a varios años, y sin especificar absolutamente nada más, cuando, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, la actividad colegial es primordialmente de naturaleza privada, no puede considerarse sino como "abusiva", determinante de su inadmisibilidad in limine.

- <u>Sobre la denegación de la reclamación por la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales y la información solicitada</u>

... el propio legislador constituyente, a través del artículo 36 de la Constitución española, ya estableció el carácter peculiar de las instituciones colegiales, precisamente por tratarse de "corporaciones de base asociativa privada"

...

Insiste el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sostener un criterio justamente contario al marcado por el legislador y por el Tribunal Constitucional, basado en la equiparación y en la consideración que la actividad colegial es primordialmente pública.

... parece fácil inferir que, si "estos entes públicos REALIZAN UNA ACTIVIDAD EN GRAN PARTE PRIVADA, AUNQUE TENGAN ATRIBUIDAS POR LA LEY O DELEGADAS ALGUNAS FUNCIONES PÚBLICAS", necesariamente los acuerdos y decisiones contenidos en las actas de sus órganos rectores vendrán referidos a esa "actividad en gran parte privada".

...

De los cuatro fines esenciales establecidos por la legislación de colegios profesionales, parece claro que tres de ellos pueden incardinarse dentro de la dimensión pública de los colegios —siguiendo la terminología utilizada por el Tribunal Constitucional—, y, el restante, en la dimensión privada colegial – "defensa de los intereses profesionales de los colegiados". / … es posible identificar y delimitar cuáles son las funciones públicas que la ley atribuye a los colegios profesionales en su artículo 5:…

- <u>Otros motivos de denegación</u>

... estar referida la solicitud a "información de publicación general", estando configurada dicha circunstancia como una causa de inadmisión de la solicitud del derecho de acceso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la ley de transparencia.

... estar referida la solicitud a de información "ya publicada", disponible en la página web del Colegio, o accesible a través del

Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, estando configurada dicha circunstancia como una causa de inadmisión de la solicitud del derecho de acceso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la ley de transparencia.

... estar referida la solicitud a "materias" que tienen "un régimen jurídico específico de acceso a la información", de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional segunda - primera - *de la ley de transparencia ...*

... ser de aplicación el límite del derecho de acceso que establece la "garantía de confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión" de los órganos de gobierno del Colegio, previsto en el artículo 14.1.k) Ley de transparencia,...

... ser de aplicación el límite del derecho de acceso que establece "la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios", cuya instrucción y resolución es competencia del Colegio, previsto en el artículo 14.1.e),...

...prevalecer la protección de datos personales especialmente protegidos contenidos en los acuerdos y decisiones reflejadas en las actas de los órganos de gobierno colegial, por no contar con el consentimiento expreso y por escrito de los afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.1...

CUARTO. - Oposición a la pretensión.

La representación en autos del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO se ha opuesto a la deducida pretensión con base en razonamientos de la resolución impugnada y los expuestos en la contestación, de la que se extraen los siguientes particulares:

- <u>Sobre la inadmisión de la reclamación por extemporánea</u>

... la jurisprudencia ha declarado que en casos de silencio administrativo no existe un plazo tasado para recurrir, pudiendo ser interpuesto el recurso o la reclamación correspondiente "en cualquier tiempo". Así fue declarado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 52/2014, de 10 de abril, e igualmente el Tribunal Supremo ha abordado esta cuestión en numerosas ocasiones.

De hecho, actualmente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común ya recoge tal consideración, en su artículo 122.1, respecto plazo para interponer recurso de alzada ("Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo") y artículo 124.1 respecto del recurso de reposición ("Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto").

Es decir, nuestro legislador ya se ha hecho eco de la doctrina jurisprudencial antes citada que es perfectamente extrapolable al caso de autos.

- <u>Sobre el carácter abusivo de la reclamación</u>

... tanto las causas de inadmisión como los citados límites han de ser objeto de un tratamiento restrictivo, de conformidad con lo que ha tenido ocasión de señalar el propio Tribunal Supremo. ...

... por parte del solicitante del acceso a información se efectuó una absoluta concreción de la información que solicitaba: actas de la Junta General, de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente en relación con un lapso temporal perfectamente delimitado: años 2015, 2016, 2017 y 2018.

... una petición no es "abusiva, no justificada por la finalidad de la Ley de Transparencia" por el mero y simple hecho de que la solicitud no se encontrara, en un hipotético supuesto, concretada e identificada en su contenido.

... no bastaría, ni siquiera, con que una petición de acceso fuera abusiva sino que, además, debería "no estar justificada con la finalidad de la Ley".

... los aspectos organizativos de los colegios profesionales están sujetos a derecho administrativo, en la medida en que son determinantes de la formación de la voluntad del órgano colegial, que necesariamente, ha de producirse de manera democrática por mandato constitucional.

... las actas, en cuanto tales, se encuentren plenamente sujetas a las prescripciones legalmente impuestas por las leyes de procedimiento lo que determina que, en abstracto, que su acceso en virtud de la Ley de Transparencia se encuentre perfectamente justificado. Lo contrario implicaría, ni más ni menos, vedar el acceso al resultado en que se plasma (actas) el régimen organizativo de los colegios profesionales cuyo proceso de formación de voluntad se encuentra plenamente sujeto al Derecho Administrativo.

- <u>Sobre la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales y de la información solicitada</u>

... la naturaleza bifronte de los colegios profesionales determina que no toda su actividad tenga un carácter público y, por ende, tampoco todos sus actos se encuentren sujetos a derecho administrativo. Ahora bien, lo que resulta indudable es 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.

QUINTO. – Sobre la presentación en tiempo de la reclamación ante el CTBG

Sobre la admisión de reclamaciones por el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO rebasado el plazo legalmente previsto, en el supuesto de solicitudes de información rechazadas por efecto del silencio negativo, se ha pronunciado en sentido favorable la Audiencia Nacional y su Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, en sentencia de 5 de febrero 2018, Rec. 1/2018, que dice así:

QUINTO. - *... Pero no debe olvidarse la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional al tiempo de resolver recursos de amparo en relación con la posible declaración de extemporaneidad por interposición de recursos contenciosos administrativos contra desestimaciones presuntas por silencio administrativo de recursos o peticiones, que son de aplicación al supuesto que nos ocupa.*

Así, El Tribunal Constitucional (valga por todas las sentencias 52/2009 y 3/2008) refieren que "En relación con el control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal, que arranca de la STC 6/1986, de 21 de enero , y que confirman y resumen, entre otras, -las SSTC 188/2003, de 27 de octubre , y 220/2003, de 15 de diciembre , citada por la recurrente en amparo y por el Fiscal, y las más recientes SSTC 14/2006. de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 2 7/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo.

Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad

de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede cal de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE -, al primar injustamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar la correspondiente resolución expresa.

Aplicando la anterior doctrina constitucional, al caso que nos ocupa, y atendiendo a los principios que inspiraron la doctrina anterior, debe aplicarse a los supuestos de desestimación presunta de peticiones dirigidas a la Administración, no resueltas, y respecto de las cuales pueda interponerse, como en este caso reclamación ante el Órgano específico creado para resolverla.

En línea con lo expuesto por la Sala, coincidente con los razonamientos de la Sra. Abogada del Estado, no cabe atender al motivo planteado por la recurrente.

SEXTO. – Sobre el acceso a la información pública.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000, Rec. 4618/1996, reconocía*:*

*… **Quinto:** El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Este derecho está reconocido por la Constitución en el artículo 105 b), con arreglo al cual: «La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten [...]».*

Aun cuando este precepto pudiera pensarse que condiciona la aplicación de este derecho a su desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional, considerando su valor sustantivo, ha estimado, en aplicación del principio de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es aplicable directamente sin necesidad de esperar a su desarrollo legislativo, que se ha llevado a cabo, básicamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 de 8 Jun, declara que «la reserva de Ley que efectúa en este punto [el caso contemplado se refiere al apartado c) del artículo] el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata».

Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y

documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla («en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas») y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (LTAIPBG), reconoce en su artículo 12 que: *todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*.

La citada Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento - Art. 1 LTAIPBG -.

Se entiende por <u>información pública</u> 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 la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones – Art 13 LTAIPBG -.

La Ley regula en su artículo 14 los <u>límites al derecho de acceso</u> y la aplicación ponderada de los mismos. Dice así:

… 1. <u>El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para</u>:

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

c) Las relaciones exteriores.

d) La seguridad pública.

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

h) Los intereses económicos y comerciales.

i) La política económica y monetaria.

j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente.

Según el número 2 del precepto, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

La Ley contempla el acceso parcial a la información en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. -Art. 16 -.

Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, vistos los términos en que se plantea el debate, merece desatacar los siguientes mandatos de la Ley.

—Carácter potestativo de la motivación de la solicitud.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de la información que se solicita – Art. 17.2 b) -. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, si bien podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución - Art. 17.3 -.

—Participación de terceros

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

… Art.19.4. Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

—Causas de inadmisión- Art. 18 -.

1. *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

— Motivación de la resolución- Art. 20 -.

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

—Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno – Art. 24 -.

...

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2. La reclamación se interpondrá 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.

3. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

Funciones del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno – Art. 38 -.

...

a) Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley. (subrayado incorporado).

SÉPTIMO. - Inadmisión por abusiva de la solicitud presentada.

El motivo de impugnación se remite a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013:

e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

La primera cuestión a resolver es si cabe incluir en este apartado, por abusiva, la solicitud de información cuando adolezca de manifiesta falta de concreción, por su carácter genérico e indiscriminado.

La solicitante interesó la entrega de copia de las actas de la junta General de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018, del COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID, es decir, solicitó la entrega de unos documentos sin precisar la información en que estaba interesada, teniendo en cuenta que aquellos podían versar sobre materias diversas.

No se comparte el razonamiento de la resolución impugnada de que no se está presencia de una solicitud abusiva, puesto que las actas de la Junta General de la Junta de Gobierno y de la comisión permanente correspondiente a los años 2015, 2016, 2017 y 2018, constituyen un periodo de tiempo relativamente asumible.

No se trata de la mayor o menor facilidad para suministrar estos documentos sino de si resulta abusiva la petición de estos cuando no se identifique su contenido, en que se esté interesado.

Cierto que el artículo 13 de la Ley equipara *contenidos* y *documentos* al disponer que ambos constituyen información pública.

La Abogacía del Estado entiende que una petición no es *"abusiva, no justificada por la finalidad de la Ley de Transparencia*" por el mero y simple hecho de que no se encontrara, en un hipotético supuesto, concretada e identificada en su contenido.

Ahora bien, las actas en que se recogen los acuerdos de los órganos colegiados constituyen el soporte físico en que los mismos se documentan, pero no puede entenderse que constituyan, sin otras precisiones sobre su contenido, información en el sentido de la Ley.

Ello se deduce de la circunstancia de que - art. 16 – se contempla el acceso parcial a la información en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, lo que no podría materializarse si se permite la sola petición de documentos sin acotar su contenido.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de la información que se solicita – Art. 17.2 b) – y el artículo 19.2 dispone que cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Un documento que no precise su contenido no constituye información pública en el sentido de la Ley.

Afirma la propia Abogacía del Estado que los aspectos organizativos de los colegios profesionales están sujetos a derecho

administrativo, en la medida en que son determinantes de la formación de la voluntad del órgano colegial, que necesariamente ha de producirse de manera democrática por mandato constitucional.

Da por sentado que la solicitante estaba interesada en estos aspectos, cuando ello no se desprende de su solicitud.

Abunda la demandada en que las actas se encuentran plenamente sujetas a las prescripciones legalmente impuestas por las leyes de procedimiento, lo que determina que el acceso a las mismas esté amparado por la Ley de Transparencia, pues de lo contrario se impediría el acceso al resultado en que se plasma (actas) el régimen organizativo de los colegios profesionales cuyo proceso de formación de voluntad se encuentra plenamente sujeto al Derecho Administrativo.

Se aprecia que la representación procesal de la demandada asume que la solicitante estaba interesada en conocer el régimen organizativo del Colegio de Enfermería de Madrid por el solo hecho de haber solicitado las actas de las reuniones de sus órganos.

Más bien parece que la solicitante, que no precisó la información que deseaba, se limitó a identificar los documentos en que suponía se contenía la misma.

Afirma la Abogacía del Estado que no bastaría, ni siquiera, con que una petición de acceso fuera abusiva sino que, además, debería "*no estar justificada con la finalidad de la Ley*". A ello cabe objetar, en la misma línea planteada, que no cabe valorar si la petición no estaba justificada con la finalidad de la Ley, al no haber especificado la solicitante la información que interesaba, finalidad de la ley que se concreta, como ilustra la propia parte, en la exposición de motivos de la Ley de Transparencia, - escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas –.

Cabrá cuestionar que el rechazo a la solicitud de las actas de los órganos rectores de un colegio profesional, referidas a varios años, sin hacer precisión de su contenido, pueda residenciarse en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley - *que tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. –,* pero no ha de plantear cuestión la improcedencia de la misma por falta de identificación de la información pública, imprescindible para dar curso a la solicitud de conformidad con los artículos 17.2.b) y 19.2 de la Ley.

En méritos a todo lo expuesto, procede la estimación de lademanda.

OCTAVO. – Costas.

En consideración a lo dispuesto por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no procede realizar imposición de las costas del recurso, por tratar de una cuestión de una notable complejidad jurídica.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO: ESTIMAR COMO ESTIMO el recurso contencioso-administrativo deducido por COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID, representado por el Procurador [redacted] frente a la Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 19 de noviembre de 2019, que estimó la reclamación de información presentada por [redacted] y, en su virtud, se declara la nulidad de la misma, con todos los efectos inherentes a ello, y sin realizar imposición de las costas del recurso.

Por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Contra la presente cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días a contar de su notificación.

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 euros en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, cuenta [redacted], abierta en el Banco Santander, bajo apercibimiento de inadmisión.

E/.

PUBLICACIÓN.- En Madrid, a nueve de octubre de dos mil diecinueve. Leída y publicada en el día de la fecha ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Juez don LUIS MANUEL UGARTE OTERINO, que la ha dictado encontrándose celebrando Audiencia Pública, doy fe.

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 perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.