A U D I E N C I A N A C I O N A L

Sala de lo Contencioso-Administrativo
SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso:	**0000005/2020**
Tipo de Recurso:	**APELACION**
Núm. Registro General:	**00025/2020**
Demandante:	**CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**
Demandado:	**COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERIA DE MADRID**
Abogado Del Estado	
Ponente Ilma. Sra.:	**Dª. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO**

S E N T E N C I A Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
Dª. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
Dª. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a siete de octubre de dos mil veinte.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Contra la sentencia referida *ut supra* se interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado en plazo en mérito a las alegaciones que en tal escrito se contienen y que son dadas aquí por reproducidas en aras de la brevedad. Admitido el mismo, se dio a los autos legal curso en sede de Instancia, con traslado a la demandada que lo impugno.

[redacted]

SEGUNDO .- Por Diligencia de Ordenación se acordó remitir las actuaciones a esta Sala.

TERCERO .- En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado todas las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, por acumulación de asuntos ante la Sala; habiéndose señalado para votación y fallo el dia 6 de octubre de 2020, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Maria Yolanda de la Fuente Guerrero, que expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Objeto del recurso de apelación

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Sentencia nº 107/2019, de 9 de octubre, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n. º 2 en el Procedimiento Ordinario nº 11/2019.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MADRID, siendo su objeto de impugnación la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 15 de enero 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,

La reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 18 de mayo de 208, 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."*

El Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, opuso la inadmisibilidad de la reclamación por su carácter extemporáneo, por exigir una acción previa de reelaboración y tener un carácter abusivo.

TERCERO.- En lo que interesa al presente recurso de apelación, la sentencia de instancia razona del siguiente modo:

"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:

o Sobre la inadmisión de la reclamación por extemporánea.

o Sobre la inadmisión por abusiva de la reclamación

- Otros motivos de denegación

… 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.

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:

…

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*:*

…

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 información pública 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 límites al derecho de acceso y la aplicación ponderada de los mismos. Dice así:

…

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.

…

Participación de terceros

…

Causas de inadmisión- Art. 18 -.

..

Motivación de la resolución- Art. 20 -.

..

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

…

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. (énfasis añadido)

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

Posición de las partes

CUARTO.- La parte apelante, CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (en adelante **« CTBG»**), solicita a la Sala que dicte una Sentencia que estime el recurso de apelación interpuesto, dejando sin efecto la Sentencia impugnada, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora y confirmando la resolución administrativa impugnada.

En síntesis, la parte apelante considera que la sentencia de instancia no es conforme a Derecho por los siguientes argumentos:

1ºIncorrecta aplicación de los artículos 13, 17.2.b) y 19.2 LTAIBG. La sentencia contiene contradicciones en el razonamiento que motiva la estimación de la demanda, por lo que infringe los requisitos de motivación que prevé el artículo 218.2 LEC.

2º La sentencia incurre en manifiesto error en la valoración de la prueba. La solicitud de acceso a la información identificaba suficientemente la información pública que se pedía al Colegio.

3º Subsidiariamente, inaplicabilidad de la causa de inadmisión de la solicitud del artículo 18.1.e) LTAIBG.

QUINTO.- El Colegio de Enfermería de Madrid, como parte apelada, se opone a la estimación del recurso de apelación.

Sostiene que la Sentencia de instancia debe ser confirmada porque es ajustada a Derecho, y contiene todos los requisitos previsto en el artículo 218 LEC. La solicitud de acceso a información pública adolece de falta de identificación de la información a la que solicita acceso y, en consecuencia, incurre en la causa de inadmisión prevista en el articulo 18.1 e) de la LTAIBG, por tener un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.

Sobre los motivos del recurso de apelación.

SEXTO.- Sobre incorrecta aplicación de los artículos 13, 17.2.b) y 19.2 LTAIBG. Infracción de los requisitos de motivación que prevé el artículo 218.2 LEC.

En primer lugar, el art. 218 LEC establece:"*1. Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y con las demás pretensiones de las partes, deducidas oportunamente en el pleito. Harán las declaraciones que aquéllas exijan, condenando o absolviendo al demandado y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate.*

El tribunal, sin apartarse de la causa de pedir acudiendo a fundamentos de hecho o de Derecho distintos de los que las partes hayan querido hacer valer, resolverá conforme a las normas aplicables al caso, aunque no hayan sido acertadamente citadas o alegadas por los litigantes.

2. Las sentencias se motivarán expresando los razonamientos fácticos y jurídicos que conducen a la apreciación y valoración de las pruebas, así como a la aplicación e interpretación del derecho. La motivación deberá incidir en los distintos

elementos fácticos y jurídicos del pleito, considerados individualmente y en conjunto, ajustándose siempre a las reglas de la lógica y de la razón.

3. Cuando los puntos objeto del litigio hayan sido varios, el tribunal hará con la debida separación el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos".

En relación con la cuestión atinente a la introducción de una nueva causa de inadmisibilidad, ex articulo 17.2b) y 19.2 de la LTAIBG, no se aprecia el vicio de incongruencia extra petita.

El juicio sobre la congruencia de la resolución judicial exige confrontar la parte dispositiva de la sentencia y el objeto del proceso, delimitado por referencia a sus elementos subjetivos (las partes y objetivos, causa de pedir y *petitum),* y, en relación a estos últimos elementos, viene afirmándose que la adecuación debe extenderse tanto al resultado que el litigante pretende obtener, como a los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan la pretensión.

Pues bien, en el presente caso, la decisión judicial recurrida no extiende sus efectos anulatorios más allá del ámbito objetivo del litigio, tal y como vino delimitado por las pretensiones de las partes, sin introducir ningún motivo nuevo, sino haciendo uso uno de las alegaciones de la parte demandante (folio 5 del escrito de demanda), referido a la concurrencia de la causa de inadmisión del articulo 18.1ª) de la LTBG.

SÈPTIMO.- Examen conjunto del segundo y tercer motivo: la solicitud de acceso a la información identificaba suficientemente la información pública que pedía al Colegio e inaplicabilidad de la causa de inadmisión de la solicitud del articulo 18.1 e) LTAIBG.

Ejercicio abusivo del derecho y reelaboración de información.

El articulo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone:

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

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

La parte interesada solicita una información referida a las "*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.* " Se trata de una información precisa y acotada a un periodo de cuatro años.

Según el articulo 15 del Estatuto del Colegio Oficial de Diplomados de Enfermería de Madrid, se reúne con carácter ordinario, una vez dentro de cada año natural.

Según el articulo 30 del citado Estatuto, la Comisión Permanente se reúne ordinariamente una vez al mes.

No puede reputarse abusiva la solicitud, desde un punto de vista cuantitativo. Pero tampoco cabe reputar abusiva, desde el punto de vista cualitativo, pues se pretende acceder a las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno y de la Comisión Permanente - ya celebradas- de un Colegio Profesional, y como nos recuera la jurisprudencia "*Los colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas por Ley, o delegadas, algunas funciones públicas. Así se desprende de las STC 123/1987 y STS 19/12/1989 (RJ. 9486). Estos Colegios han sido creados pues primordialmente para la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, como expresan las STC 20/88 y STS de 13/3/1990 (RJ. 1970); constituyendo así, "una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada" (STC 5/1996). Este carácter de Corporaciones Públicas, "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial, "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/1999).*

Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil (STS de 3 de Mayo de 2.006).

La causa de inadmisión invocada se refiere a aquellos supuestos de reiteración de peticiones no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Como nos recuerda la Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre, de la Sala 3º del Tribunal Supremo, cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre , y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes " *relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración* ") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. En la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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* " (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los 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.

Esa 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.

La información solicitada ya obra en poder de la Administración, no es preciso una labor previa de reelaboración, recopilación y agregación de datos. Cosa distinta, como afirma la Abogacía del Estado, que fuera necesaria, la anonimización de las actas, lo que en modo alguno implica encontrarnos ante una necesaria "*acción previa de reelaboración"* pues no exige la creación de un *"producto nuevo".* Por tanto, no cabe calificar de abusiva la petición. Y convenimos con la Administración que ni el articulo 17.2 b) ni el articulo 19.2 de la LTBG, pueden calificarse de causas de inadmisión ni guardan relación con la causa de inadmisión prevista en el articulo 18.1e) de la LTBG, por tratarse ambas de normas procedimentales.

Por tanto, este motivo debe ser estimado.

Decisión del caso

Razones, todas las anteriores, que conducen a la estimación del recurso de apelación interpuesta por la representación de la Abogacía del Estado.

OCTAVO.- No ha lugar, en el presente caso, a imponer a ninguna de las partes el pago de las costas causadas en ninguna de las instancias.

En cuanto a las de primera instancia, el hecho de que la resolución apelada haya acogido la argumentación de la parte recurrente, demuestra, a nuestro juicio, que existen serias dudas de derecho.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

ESTIMAMOS el recurso de apelación núm. 5/2020 promovido por la Abogacía del Estado, en la representación y defensa de la Administración General del Estado contra la Sentencia num 107/2019, de 9 de octubre del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 dictado en el P.O. núm. 11/2019 , que se deja sin efecto, y en su lugar, DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo

formulado por la representación del Colegio de Enfermería de Madrid, confirmando la resolución impugnada por ser ajustada a derecho. Sin costas

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de la presente sentencia es susceptible de **recurso de casación** que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **30 días** contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.