



## **Resolución 73/2019, de 5 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-0113/2018 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Colegio Profesional de Enfermería de León**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 11 de febrero de 2018, XXX, colegiada en el Colegio de Enfermería de Madrid con número XXX y en su condición XXX, dirigió, mediante un correo electrónico, una solicitud de información al Colegio Profesional de Enfermería de León. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“En coherencia con lo anterior y vinculado a los dos últimos procesos electorales celebrados en ese Colegio, esta reclamante solicita el acceso a la siguiente información:*

- 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”.*

Esta solicitud de información no ha sido resuelta expresamente por el Colegio Profesional de Enfermería de León.

**Segundo.-** Con fecha 19 de junio de 2018, se recibió una reclamación presentada por XXX, también en su condición de XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud indicada en el expositivo anterior.

Recibida esta reclamación nos dirigimos al Colegio Profesional de Enfermería de León poniendo de manifiesto su presentación y solicitando que nos informase sobre la ausencia actuación que había dado lugar a aquella.



Atendiendo a nuestra petición, el Presidente del citado Colegio nos remitió un informe donde, entre otros extremos, se manifiesta lo siguiente:

*“HECHOS*

*Primero.- Por XXX, quien decía actuar en nombre de una XXX denominada «XXX» se remitió un escrito a este Colegio Profesional de Enfermería de León por correo electrónico, fechado el 11 de febrero de 2018, con Registro de Entrada n.º 118, por el que, con invocación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, solicitaba acceso a lo que consideraba información pública colegial en relación con los dos últimos procesos electorales celebrados en este Colegio Profesional (...).*

*Segundo.- En la solicitud remitida por Correo Electrónico se apreciaba que no se aportaba por la remitente documento adjunto alguno que permita su identificación en debida y legal forma; tampoco se acredita la existencia de un acuerdo válidamente adoptado por el órgano directivo colegiado de la asociación referido al ejercicio del derecho de acceso a la información pública colegial. Ni tampoco acredita su condición de colegiada incorporada en este Colegio.*

*Tercero.- Por otro lado, el Colegio Profesional que presido tuvo conocimiento, a través de un mensaje publicado por la Asociación en su cuenta de la red social twitter, de que la misma solicitud había sido remitida en los mismos términos al resto de colegios territoriales de enfermería, además de a cuatro consejos autonómicos.*

*Cuarto.- A la vista de que la solicitud se dirigía al conjunto de organización colegial de enfermería, se acordó informar al Consejo General de Enfermería para que, en ejercicio de sus competencias en materia de defensa de las funciones colegiales, valorase la idoneidad de adoptar medidas legales, frente a la citada asociación, para el caso de que dicha solicitud masiva y genérica de información a los colegios profesionales de enfermería pudiera ser considerada como un abuso de derecho y, sobre todo, una interferencia ilegítima en la actividad colegial y en las funciones que los colegios profesionales tienen atribuidas por la Constitución y la vigente legislación en materia de colegios profesionales.*

*Quinto.- Ante el carácter abusivo e ilegal de la petición actuada, la Junta de Gobierno optó por no dar contestación a la misma.*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

(...)

*Como consecuencia de todo ello, este Colegio Profesional al que represento entiende que se debe INADMITIR A TRÁMITE la solicitud de derecho de acceso a la información pública colegial en*



*aplicación de los artículos 17.2.a) y 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por no estar acreditada la identidad del solicitante, no quedar acreditada la existencia de un acuerdo válidamente adoptado por el órgano ejecutivo colegiado de la asociación referido al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, por las siguientes razones:*

- 1. No quedar acreditada la identidad del solicitante a través de un medio válido en Derecho.*
- 2. No acreditarse la existencia de un acuerdo válidamente adoptado — conforme a las previsiones legales y estatutarias— por parte del órgano ejecutivo colegiado de la asociación referido al ejercicio del derecho de acceso a la información pública de entidades colegiales.*
- 3. Ser de aplicación, en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el régimen específico previsto en la normativa colegial expuesta en lo relativo al principio de transparencia conforme al artículo 11 de la vigente Ley estatal de Colegios profesionales.*
- 4. Suponer la solicitud una interferencia ilegítima en la actividad colegial y en las funciones que tiene atribuidas por Ley o por delegación de las Administraciones Públicas por parte de una asociación profesional que contraviene el marco regulatorio colegial vigente establecido por el artículo 36 de la Constitución española, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que reserven el acceso a una actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del Consejo General y de Ordenación de la actividad profesional de enfermería; y la correspondiente Ley autonómica de Colegios profesionales junto con los Estatutos colegiales.*
- 5. Vulnerar la garantía institucional de la que gozan las corporaciones colegiales ex artículo 36 de la Constitución española puesto que el solicitante se autoatribuye a través de unos estatutos asociativos funciones y competencias propias y reservadas a las autoridades públicas, jurisdiccionales y administrativas, al pretender controlar, fiscalizar e investigar la actividad de la organización colegial al margen de los cauces y mecanismos legalmente previstos recurriendo a tal fin a un ejercicio antisocial contrario a las exigencias de la buena fe del derecho de acceso a la información pública puesto que la información solicitada en los términos en que se realiza no supera*



*el preceptivo test de interés público en la divulgación de la información solicitada puesto que, por un lado, se trata de actos firmes, que no fueron impugnados en tiempo y forma, y, por otro, se trata de actos que fueron sometidos al control de legalidad por parte de la Consejería competente en materia de ordenación colegial con carácter previo a su preceptiva inscripción en el Registro público de Colegios Profesionales competente, y, donde se encuentran accesibles tanto los Estatutos colegiales, donde se contiene los datos relacionados con relación al proceso de elección del órgano ejecutivo colegial, como la identificación de los integrantes de la actual Junta de Gobierno.*

*6. Ser de aplicación el límite de garantía de protección de datos personales de los colegiados que participaron en el proceso electoral previsto en el artículo 15 de la Ley por aplicación de los principios que regulan la recogida y tratamiento de los datos electorales, en concreto, los principios de licitud, lealtad, limitación de la finalidad, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, dado que los datos personales de los colegiados que fueron recogidos y tratados exclusivamente con ocasión de su participación en el proceso (al presentarse en una candidatura, al actuar como interventores, al votar, etc.) sin que prestasen su consentimiento para su cesión, tratamiento o divulgación posterior, una vez concluido el proceso electoral”.*

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella



reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las **corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma**; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

Puesto que el Colegio Profesional de Enfermería de León es una corporación de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscribe exclusivamente a una parte del territorio de la Comunidad, esta Comisión es competente para resolver las reclamaciones que se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por aquel.

**Tercero.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello puesto que su autora es la misma persona que se dirigió en solicitud de información al citado Colegio Profesional y lo ha hecho en el ejercicio de la misma representación. En este sentido, procede señalar que la representación señalada ha sido acreditada ante esta Comisión a través de la aportación de un certificado de la Secretaria de XXX, donde consta que XXX es la XXX de la XXXX de la Junta Directiva de esta entidad (Acuerdo de la Asamblea General Ordinaria de 21 de enero de 2018); así mismo, se ha verificado la identidad de esta representante a través de la presentación de una copia de su Documento Nacional de Identidad.

**Cuarto.-** El objeto de la reclamación es la desestimación presunta de la solicitud de información señalada, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de trece meses desde la presentación de aquella sin que, como reconoce el propio Colegio Profesional de Enfermería de León, haya sido resuelta expresamente. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“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”.

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

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

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

*“... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.*

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentran sujetas a plazo las reclamaciones que se presenten ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

**Quinto.-** Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada en su día. Esta reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada tiene la consideración de *“sustitutiva de los recursos administrativos”*. Las reglas generales de validez y eficacia de tal sustitución son, según el citado precepto de la legislación básica de procedimiento administrativo, las siguientes: su conocimiento se encomienda a órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas y han de respetarse los principios, garantías y plazos que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a los interesados y ciudadanos en todo procedimiento administrativo. De acuerdo con lo anterior, el artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se





ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación *“las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”*.

A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 LPAC señala que la resolución de un recurso *“estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión”*, así como que *“el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento”*.

Lo anterior, aplicado a la impugnación que aquí nos ocupa, implica que en la resolución de la misma esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente a instar al Colegio Profesional de Enfermería de León a que resuelva expresamente la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que ha incurrido, sino que debe pronunciarse también sobre si procede o no la estimación de dicha solicitud y, en su caso, sobre cómo se debe proporcionar al solicitante la información pedida.

**Sexto.-** El presupuesto jurídico para determinar si la solicitud de información identificada en los antecedentes ha de ser estimada o desestimada debe ser la inclusión o exclusión de su objeto dentro del concepto de información pública recogido en el artículo 13 de la LTAIBG. Este precepto define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Desde un punto de vista subjetivo, el art. 2.1 e) de la LTAIBG incluye a los Colegios Profesionales, como corporaciones de derecho público que son, dentro de los sujetos afectados por la normativa de transparencia, tanto por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de cualquier persona.

Ahora bien, esta inclusión dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG no es absoluta, sino parcial, ya que los Colegios únicamente están obligados a cumplir las normas de transparencia *“en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

En este sentido, es necesario reseñar que los Colegios Profesionales, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, tienen una naturaleza mixta o bifronte. Al respecto,



señalaba este Tribunal en su Sentencia 3/2013, de 17 de enero (fundamento jurídico 5.º), lo siguiente:

*“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, que podrían conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión –que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante (...). Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales (...). Por consiguiente, cierto es que la CE, como antes se ha dicho, si bien constitucionaliza la existencia de los Colegios Profesionales no predetermina su naturaleza jurídica, ni se pronuncia al respecto, pero hay que convenir que con su referencia a las peculiaridades de aquellos y a la reserva de Ley, remitiendo a esta su regulación (art. 36 CE), viene a consagrar su especialidad –peculiaridad- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada (...)”*

De forma más concreta, en el fundamento jurídico 6.º de la misma Sentencia señalaba el Tribunal Constitucional lo siguiente en cuanto a la definición y alcance de la naturaleza de los Colegios Profesionales:

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

**Séptimo.-** Es en el marco constitucional y legislativo indicado, donde se debe delimitar el ámbito material de la expresión *“actividades sujetas a derecho administrativo”* utilizada en el citado artículo 2.1. e) de la LTAIBG y determinar, a los efectos que aquí interesan, la inclusión dentro de aquella de la actividad referida a los procesos electorales de una corporación colegial.





Ya se ha indicado que el artículo 36 de la Constitución Española no define la naturaleza de los Colegios Profesionales, limitándose a establecer una reserva material de ley para la regulación de las peculiaridades propias de su régimen jurídico y a prever expresamente que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. En consecuencia, la libertad del legislador ordinario para configurar los Colegios Profesionales encuentra su límite en el cumplimiento del citado mandato democrático, tal y como ha sido reconocido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989, de 11 de mayo (fundamento jurídico 5.º), en los siguientes términos:

*“Es el legislador, por tanto, dentro de los límites constitucionales y de la naturaleza y fines de los Colegios, quien puede optar por una configuración determinada (STC 42/1986), dado, además, que la reserva legal citada no es equiparable a la que se prevé en el artículo 53.1 CE respecto de los derechos y libertades en cuanto al respeto de su contenido esencial, puesto que en los Colegios Profesionales –en la dicción del art. 36- no hay contenido esencial que preservar (STC 83/1994), salvo la exigencia de estructura y funcionamiento democrático”.*

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el procedimiento electoral de un Colegio Profesional es una materia sujeta a Derecho Administrativo puesto que se trata de una actividad vinculada a la protección de un interés público general como es el cumplimiento del mandato constitucional dirigido a que la organización y el funcionamiento de aquel sean democráticos. Así lo avala también la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada en relación con la fiscalización y control judicial de estos procesos electorales (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015, sobre proclamación del Presidente de un Consejo General de Enfermeros de España; o Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2011, relativa a una convocatoria de elecciones al Consejo General de Colegios de Graduados Sociales).

Resulta coherente con lo anterior que en la *Guía de Transparencia y Acceso a la Información Pública dirigida a los Colegios y Consejos de Colegios Profesionales y demás Corporaciones de Derecho Público*, elaborada conjuntamente por el CTBG y por la Unión Profesional (asociación constituida para aunar las profesiones colegiadas españolas) se señala como un ámbito material sobre el que puede proyectarse el ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de actividades de corporaciones de derecho público sujetos a derecho administrativo el siguiente:

*“La información relativa al procedimiento electoral de la corporación de derecho público de que se trate, comprensiva de la información relacionada con el derecho de sufragio activo y pasivo; la convocatoria de elecciones; la presentación de candidaturas; la elaboración del censo electoral;*



*la constitución de la mesa electoral y las facultades de su presidente; las papeletas, la forma de acreditar el voto; el voto por correo; el escrutinio; la elaboración del acta correspondiente; y, finalmente, la toma de posesión de los candidatos elegidos, con el límite derivado de la garantía de la protección de datos del artículo 15 de la LTAIBG en lo que concierne, a mero título ejemplificativo, al censo electoral”.*

A esta misma conclusión (la sujeción de la información relacionada con un proceso electoral de una organización colegial al régimen del derecho de acceso a la información pública previsto en la LTAIBG) han llegado los órganos de garantía de la transparencia análogos a esta Comisión en procedimientos de reclamación cuyo objeto era coincidente con el del supuesto que aquí se resuelve (acceso a la información correspondiente a procesos electorales de Colegios Profesionales de Enfermería).

Así, en primer lugar, el CTBG ha estimado, con base en una argumentación jurídica que ha sido utilizada en la presente Resolución, las siguientes reclamaciones: RT/0271/2018, de 19 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de Toledo); RT/0266/2018, de 19 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de Ceuta); RT/0269/2018, de 19 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de Guadalajara); RT/0264/2018, de 29 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de Cáceres); RT/0517/2018, de 4 de enero de 2019 (Colegio Oficial de Enfermería de Madrid); RT/0267/2018, de 19 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de Ciudad Real); y RT/0270/2018, de 15 de noviembre (Colegio Oficial de Enfermería de La Rioja).

Todas estas Resoluciones han sido objeto de recursos judiciales que aún no han sido resueltos.

Por su parte, el Consejo de Transparencia de Aragón en su Resolución 10/2017, de 2 de mayo (reclamación 10/2016), también reconoció el derecho de la reclamante a acceder a una información relacionada con un proceso electoral del Colegio Oficial de Enfermería de Zaragoza.

Finalmente, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias también reconoció, en su Resolución 60/2016 (registrada de salida con fecha 16 marzo de 2017), el derecho del solicitante a acceder a una información relacionada con el proceso electoral al Pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería. Esta Resolución ha sido confirmada recientemente por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencia 27/2019, de 16 de enero).

En definitiva, al igual que el resto de órganos de garantía de la transparencia, esta



Comisión de Transparencia considera, con base en los argumentos jurídicos que se han expuesto, que la información relativa a los procesos electorales de una organización colegial se refiere a una actividad sujeta a derecho administrativo y su acceso se encuentra regulado, por tanto, en la LTAIBG.

**Octavo.-** Partiendo de la premisa señalada, procede ahora analizar los motivos concretos alegados por el Colegio Profesional de Enfermería de León en el Informe remitido a esta Comisión de Transparencia para no reconocer el derecho de la antes identificada a acceder a la información aquí solicitada.

El primero de ellos se refería a la falta de acreditación por la solicitante de su identidad y de la representación con la que actuaba. Así mismo, en diferentes pasajes del citado Informe se hace referencia a la falta de interés de la solicitante de la información (en realidad de su representante) por no encontrarse colegiada la misma en el Colegio Profesional de Enfermería de León.

Al respecto, procede señalar que las deficiencias formales argumentadas para denegar la información en ningún momento fueron puestas de manifiesto a la solicitante, como correspondería de acuerdo con un principio “pro actione” y favorecedor de la acción de los ciudadanos. Por otra parte, no deja de ser contradictorio denegar el acceso a la información por este motivo y añadir al mismo toda una argumentación material dirigida a tratar de fundamentar la inexistencia de un derecho a acceder a la información por quien se señala que no ha acreditado su identidad. En cualquier caso, procede reiterar aquí que, ante esta Comisión, se ha acreditado debidamente la representación de la asociación solicitante y la identidad de quien actúa como XXX de su Junta Directiva.

En cuanto a la falta de interés en el acceso a la información, debemos señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.3 de la LTAIBG el solicitante de acceso a la información pública ni tan siquiera se encuentra obligado a motivar su petición. Esta falta de exigencia de la titularidad de un interés específico en conocer determinada información pública para tener derecho a acceder a la misma, hace que no se pueda argumentar, a diferencia de lo mantenido por el Colegio Profesional de Enfermería de León, que lo que se ha afirmado respecto a la información relativa a procesos electorales en organizaciones colegiales solo resulta aplicable para quienes hayan participado en los mismos.

**Noveno.-** También se ha argumentado por el Colegio Profesional de Enfermería de León que, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG (*“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”), se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre), acerca de la aplicación de un principio de transparencia en la gestión colegial a través de la presentación de una memoria anual con el contenido que allí se establece y no mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

Sin embargo, como ya se ha indicado en las Resoluciones de esta Comisión de Transparencia 91/2017, de 25 de agosto (expte. de reclamación CT-0070/2017) y 127/2017, de 17 de noviembre (expte. de reclamación CT-0031/2017), el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, expresa al respecto lo siguiente:

*“(…) IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

*En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

*La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

*(…)”.*

Pues bien, el artículo 11 de la Ley estatal de Colegios Profesionales citado en ningún caso establece un régimen específico de acceso a la información relativa a las actividades



sujetas a Derecho Administrativo de los colegios profesionales susceptible de desplazar al regulado en el Capítulo III del Título I de la LTAIBG que, como hemos señalado, debe ser aplicado aquí.

**Décimo.-** Por otra parte, la aplicación del régimen jurídico previsto en la LTAIBG a la información aquí solicitada, desvirtúa, por sí sola, los argumentos alegados por el Colegio Profesional de Enfermería de León relativos a la interferencia ilegítima en la actividad colegial que la solicitud presentada supone o a la vulneración de la garantía institucional de las organizaciones colegiales que podría implicar proporcionar aquella información. Baste recordar aquí al respecto lo señalado en el expositivo sexto de estos fundamentos respecto a la vinculación entre la información sobre procesos electorales de organizaciones colegiales, como la aquí solicitada, y el interés público existente en el cumplimiento por estas del mandato constitucional democrático que afecta a su organización y funcionamiento.

En relación con lo anterior, debe ser examinado el argumento mantenido por el Colegio Profesional señalado según el cual la solicitud de información presentada se considera de “*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*” (artículo 18.1 e) de la LTAIBG).

Sobre esta causa de inadmisión, procede comenzar indicando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

*“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.*

*Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como 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 este 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.*

*Esta 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 (...)*”.

Más en concreto, en relación con la concreta causa de inadmisión señalada, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el CTBG, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

*“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

*A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,*

*B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

*1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».*

*(...)*

*2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*





(...)”.

En el citado Criterio Interpretativo se enuncian las siguientes conclusiones:

*“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.*

*b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.*

*c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*

*d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.*

Pues bien, en atención a los argumentos jurídicos que se han expuesto en la presente Resolución, esta Comisión de Transparencia considera que la solicitud de información presentada por XXX, en su condición de XXX, ante el Colegio Profesional de Enfermería de León, no tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG; muy al contrario, el objeto de la solicitud se encuentra vinculado a una actividad, como es la electoral de una organización colegial, de interés general, sin que se haya fundamentado por aquel Colegio Profesional aquel carácter abusivo en los términos exigidos para estos casos por los Tribunales y por el CTBG.

**Undécimo.-** Finalmente, respecto a la posible concurrencia aquí del límite referido a la protección de datos de carácter personal (artículo 15 de la LTAIBG), procede señalar, en primer lugar, que aquel límite solo afecta a aquellos documentos solicitados que incorporen datos de este tipo y que, además, sean diferentes de los de identificación de los colegiados que hayan resultado elegidos en los correspondientes procesos electorales, puesto que estos últimos ya son públicos a través del Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Castilla y León.

Respecto a los documentos pedidos en los que aparezcan otros datos de carácter personal distintos de los señalados, previamente a adoptar una decisión sobre si la solicitante puede acceder o no a tales datos, se debe proceder a otorgar un trámite de audiencia a las



personas afectadas (artículo 19.3 de la LTAIBG) y a realizar, con posterioridad, la labor de ponderación suficientemente razonada entre el interés público en la divulgación de esta información y el derecho a la protección de datos exigida en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

En aquellos supuestos en los que se alcanzara la conclusión de que la protección de los datos de carácter personal prima sobre el derecho de la solicitante a acceder a la información, el acceso a esta siempre puede concederse previa disociación de los datos de carácter personal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.4 de la LTAIBG.

**Duodécimo.-** En definitiva, el objeto de la solicitud dirigida, con fecha 11 de febrero de 2018, al Colegio Profesional de Enfermería de León, por XXX, en su condición de XXX, se puede calificar como información pública de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1.e) y 13 de la LTAIBG. En consecuencia, el régimen de su acceso es el contemplado en esta Ley y su aplicación determina que la denegación de la información no sea ajustada a derecho; por el contrario, la solicitud de información debe ser estimada, reconociéndose el derecho de la solicitante a acceder a la información pedida.

En cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.*

En el supuesto planteado en la presente reclamación, puesto que en la solicitud se indicaba una dirección de correo electrónico a la que se pedía que se enviara la información, la remisión de esta debe realizarse a través de este medio.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

## **RESUELVE**

**Primero.- Estimar la reclamación** presentada por XXX, en su condición de XXX, ante el Colegio Profesional de Enfermería de León.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, **resolver expresamente la solicitud presentada y remitir a la solicitante la información pedida por esta en relación con los dos últimos procesos electorales de la organización colegial**, con el único límite



relativo a la protección de los datos de carácter personal, cuya aplicación se debe llevar a cabo en los términos expuestos en el fundamento jurídico undécimo de esta Resolución.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a la representante de la XXX y al Colegio Profesional de Enfermería de León.

**Cuarta.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

**Esta Resolución es ejecutiva.** Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López