



Resolución RT 0012/2019

N/REF: RT 0012/2019

Fecha: 02 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Colegio oficial de enfermería de Melilla.

Información solicitada: Información sobre procesos electorales.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 23 de noviembre de 2018, la siguiente información, relacionada con los dos últimos procesos electorales celebrados en el Colegio:

- *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.*
- *Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno.*

La solicitud es recibida en el Colegio Oficial de Enfermería el 7 de diciembre, según consta en el justificante de entrega de Correos.

2. Con fecha 2 de enero de 2019, tiene entrada en este Consejo Acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Enfermería de Melilla, por el que se inadmite la solicitud del

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

interesado y que, según la entidad, también fue notificado a éste. Los argumentos utilizados para inadmitir la petición son los siguientes:

- *(1) No quedar acreditada la cualidad de enfermero ni de colegiado en este Colegio por parte del solicitante, revistiendo la misma un carácter abusivo y reiterativo, especialmente en el caso de una persona como el solicitante que se encuentra en una especial situación judicial que compromete la garantía de la utilización de la información a obtener.*
- *(2) 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.*
- *(3) 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, que contraviene el marco regulatorio colegial vigente (...).*
- *(4) Vulnerar la garantía institucional de las que gozan las corporaciones colegiales ex artículo 36 de la Constitución española puesto que el solicitante se autoatribuye, como consecuencia de su petición, 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 accesible tanto los Estatutos colegiales, donde se contienen 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.*
- *(5) Ser de aplicación el límite de garantía de protección de datos personales de los colegiados que participaron en el proceso electoral 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.

No obstante, con fecha 9 de enero [REDACTED] formuló reclamación ante este Organismo por no haber recibido respuesta a su solicitud y al amparo del artículo 24² de la LTAIBG.

3. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 9 de enero de 2019 este Consejo dio traslado del expediente al Colegio Oficial de Enfermería de Melilla al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.

Mediante escrito de 22 de enero, el Colegio responde a la solicitud de alegaciones, en el que señala, en síntesis, lo siguiente:

- *Con carácter previo a dar debido cumplimiento a lo requerido, debemos dejar constancia que, como ese Consejo es conocedor, [REDACTED] está reiterando una petición idéntica a la instada en su día por D^a. Mónica Lanza Barrena, con un marcado carácter fraudulento y abusivo, que no permite considerar superados los requerimientos que en un caso como el actual impedirían la aplicación de los límites fijados legislativamente al derecho de acceso a la información, esto es, un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y un test sobre el 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. Tests que en el presente caso no se superan por la solicitud formulada.*
- *Adicionalmente a todo ello, nos RATIFICAMOS en todos y cada uno de los antecedentes, fundamentos de derecho y considerandos contenidos en nuestro Acuerdo de Junta de Gobierno, de 14 de diciembre de 2018, de inadmisión a trámite la solicitud antes reseñada, en aplicación de los artículos 17.2.a) y 18.1.e) LTAIPBG. En este punto conviene destacar, una vez más, las falsedades del citado Sr. Salís, cuando comunica a ese Consejo que este Colegio no ha dado respuesta a su solicitud, siendo el caso que sí ha habido respuesta debidamente notificada, inadmitiendo su solicitud.*
- *Por otro lado, entiende el Colegio la solicitud del Sr. Salís no justifica en ningún momento ni supera el test del interés público en la divulgación de los datos de sendos procesos electorales ya finalizados y sin posibilidad de revisión.*
- (...)
- *En el presente caso, lo trascendente es conocer el contenido de los acuerdos adoptados para la convocatoria, proclamación de candidaturas y toma de posesión y la forma en la*

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

que se tomaron, con el necesario quórum, para lo cual resulta irrelevante conocer la identidad tanto de los miembros de la Junta colegial que participaron en las reuniones como de los colegiados que pudieran haber participado en cada proceso electoral. Documentos todos ellos que ya fueron hechos públicos, por lo que la petición realizada por el ahora reclamante no puede considerarse que supera el interés de publicidad y, por ello, resulta es contraria a la normativa, incidiendo incluso en materia de protección de datos de carácter personal, respecto tanto de los colegiados incorporados en el censo electoral como de los posibles candidatos rechazados, e incluso de los miembros de la Junta de Gobierno colegial que en cada proceso adoptaron los acuerdos en las correspondientes reuniones. Este Criterio ya aparece reflejado en la reciente Resolución nº 353/2018, de 10 de enero, dictada por este Consejo”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta⁴ de la LTAIBG, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

4. Antes de examinar el fondo de la reclamación planteada resulta conveniente recordar que 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, en consecuencia, que las Corporaciones de Derecho Público, por una parte, quedan sometidas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa definidas en el Capítulo II del Título I de la LTAIBG –artículos 5 a 11⁷- en lo que atañe a sus *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”* –para cuyo cumplimiento efectivo la Disposición adicional tercera⁸ de la LTAIBG prevé la posibilidad de que tales Corporaciones puedan celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente-; 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 LTAIBG –artículos 12 a 22⁹-, que obre en poder de las Corporaciones de Derecho Público respecto, igualmente, de sus *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”*.

Resulta determinante delimitar qué se entiende por *“actividades sujetas a Derecho Administrativo”*, en tanto en cuanto se trata del presupuesto de hecho que ha previsto el legislador para la efectiva aplicación a las entidades corporativas de la reiterada LTAIBG.

En atención a esta premisa, cabe señalar que los colegios profesionales, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional, tienen una naturaleza mixta o bifronte. Esta doctrina aparece sistematizada en la STC 89/1989, de 11 de mayo¹⁰ -reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5- en la que, tras recordar los diferentes posicionamientos doctrinales sobre la materia, su Fundamento Jurídico 5 sostiene lo siguiente:

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#datercera>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

¹⁰ <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1295>

“Los Colegios Profesionales, en efecto, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. [...] Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». [...] 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 aquéllos y a la reserva de Ley, remitiendo a ésta su regulación (art. 36), viene a consagrar su especialidad - «peculiaridad»- ya reconocida, de otro lado, por la legislación citada. [...]”

Concretando más la definición y alcance de la naturaleza de los colegios profesionales, en el Fundamento Jurídico 6 de la misma Sentencia se añade que,

“[...] la doctrina de este 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 pueden 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 sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador [...]”

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir sosteniendo el carácter complejo del régimen jurídico de los colegios profesionales, dado que carece de uniformidad el sistema, debiendo adaptarse a la naturaleza pública o privada de la actividad que desempeñe el colegio en cada momento. Por lo demás, hay que advertir que su configuración como Corporaciones de Derecho Público de base privada que desarrollan funciones públicas, se justifica por el

cumplimiento de diferentes intereses públicos, entre los que pueden mencionarse la ordenación del ejercicio profesional, el cumplimiento de las normas deontológicas, el ejercicio de la potestad sancionadora, los recursos procesales, la defensa de los derechos e intereses de consumidores y usuarios, etc. –entre otras, STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7-.

A tenor de las premisas acabadas de reseñar, se debe hacer notar que del conjunto de funciones que tienen encomendadas los Colegios Profesionales por el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales¹¹, 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.

De este modo, se puede sostener que sólo el ejercicio de dichas funciones públicas es el que se sujeta a derecho administrativo y, en concreto, a la legislación sobre procedimiento administrativo y, además, sólo los actos dictados en el cumplimiento de tales funciones públicas que tienen atribuidas los Colegios son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, cabe recordar 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. A estos efectos, el artículo 2.4¹² de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que “Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley”.

Mientras que el artículo 2.c)¹³ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone que “El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas”.

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289&tn=1&p=20120707#a5>

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20180904#a2>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a2>

Toda vez que se ha delimitado sumariamente el marco en el que ha de interpretarse el sentido de la expresión “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”, corresponde examinar las cuestiones sobre las que el reclamante ha planteado su derecho de acceso a la información con la finalidad de analizar si se trata de aspectos de las entidades corporativas sujetos o no a derecho administrativo.

5. La cuestión planteada por el reclamante consiste en tener acceso a la “*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*” y “*la fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno*”.

Tal y como se ha tenido ocasión de reseñar con anterioridad, la Constitución Española en su artículo 36¹⁴ no define la naturaleza de los Colegios Profesionales, limitándose a advertir que existe una reserva material de ley para regular las peculiaridades propias de su régimen jurídico y que “*La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”. Esta previsión constitucional, coincidente con la prevista en otros preceptos constitucionales sobre distintas organizaciones –partidos políticos y sindicatos, artículos 6 y 7 CE-, no es ni más ni menos que una proyección de la cláusula de Estado Democrático y del valor superior “pluralismo político” contemplados en el artículo 1.1 CE en la parte dogmática de la Constitución. De modo que, en lo que ahora importa, la libertad de configuración de los Colegios Profesionales por el legislador ordinario encuentra un límite insoslayable en el cumplimiento de dicho mandato democrático, que ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional 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 art. 53.1 C.E. 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 83/1984), salvo la exigencia de estructura y funcionamiento democrático” –STC 89/1989, F.J. 5-.

Por lo tanto, el procedimiento electoral de un Colegio Profesional se trata de una materia sujeta a Derecho Administrativo en tanto y cuanto se trata de proteger un interés público general como es el de que su modo de organización y de actuación sean democráticos –STC 386/1993, de 23 de diciembre, F.J.2-. Así, y adicionalmente a los razonamientos anteriores, a

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1#a36>

título de ejemplo, la aludida sujeción se deduce de la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación a la fiscalización y control por el juez de dicho orden de procesos electorales en tales Corporaciones de Derecho Público, entre las que cabe aludir, con mero carácter orientativo, a las SSTS de 1 de julio de 2015 - proclamación de presidente de Consejo General-, de 19 de mayo de 2015 –proclamación de presidente de Consejo General-, 30 de marzo de 2011 –que anula el acto de votación-, de 9 de marzo de 2005 –en la que se enjuicia la convocatoria de elecciones- y la STSJ de Madrid de 22 de septiembre de 2005 –que anula los actos de votación, escrutinio y proclamación de electos para los cargos de Presidente, Vicepresidente Segundo y dos Vocales de un Colegio Profesional-.

6. Una vez se ha concluido que la información solicitada constituye información pública, deben analizarse los argumentos esgrimidos por el Colegio para rechazar aportar aquélla.

En primer lugar, señala la entidad que la petición se inadmite por *“no quedar acreditada la cualidad de enfermero ni de colegiado en este Colegio, revistiendo la misma un carácter abusivo y reiterativo (...)”*.

Esta afirmación no puede ser compartida por este Consejo. Como se ha expuesto en el segundo párrafo del Fundamento Jurídico 4 de esta Resolución y es doctrina consolidada de este Organismo, cualquier persona tiene derecho a acceder a la información pública. Así lo reconoce la propia LTAIBG en su artículo 12, al mencionar este derecho: *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública (...)”*. El solicitante de información tiene que cumplir los requisitos del artículo 17 de la LTAIBG, entre ellos, acreditar su identidad, pero en ningún caso es exigible una determinada cualificación o condición de colegiado para que la solicitud sea válida. Cualquier ciudadano puede requerir información a un colegio profesional sometido a la LTAIBG.

En cuanto al carácter abusivo y reiterativo, no queda claro si se fundamenta en que el solicitante no tiene la condición de colegiado o en que su petición es idéntica a la formulada por D^a. Mónica Lanza Barrena con anterioridad.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el critério interpretativo 3/2016¹⁵, que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. Respetto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo 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, esto 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 del ejercicio de un derecho”.*

— *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención*

¹⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

(...)

Por su parte, una solicitud es manifiestamente repetitiva cuando de *forma patente, clara y evidente*:

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*
- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

Aplicado este Criterio, se puede concluir que no se está en presencia de una solicitud abusiva ni repetitiva. El hecho de que el objeto de la misma coincida con el de otra petición de

información no implica que sea repetitiva, precisamente porque no se da la identidad subjetiva, al haber sido formulada por otro interesado.

7. En segundo lugar, argumenta el Colegio de Enfermería que, en virtud del apartado 2 de la disposición adicional primera¹⁶ de la LTAIBG, es de aplicación el régimen específico previsto en el artículo 11¹⁷ de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

La disposición adicional primera establece en su apartado 2 que “*se registrarán 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*”. En este sentido, el artículo 11 de la Ley de Colegios Profesionales prevé el sometimiento al principio de transparencia en la gestión, para lo cual se contempla la necesidad de elaborar y publicar una memoria anual. Por tanto, este artículo no recoge un régimen específico de acceso a la información.

8. Por lo que respecta a la interferencia ilegítima en la actividad colegial y la vulneración de la garantía institucional que se deriva del artículo 36 de la Constitución española, en los Fundamentos Jurídicos 4 y 5 de esta Resolución ya ha quedado expuesto que la actividad electoral de un colegio profesional está sometida al derecho administrativo y, por tanto, en ese ámbito, como corporación de derecho público, le son aplicables tanto las obligaciones de publicidad activa como el régimen del derecho de acceso a la información recogido en la LTAIBG. Por ello, no se entiende cómo el ejercicio legítimo de un derecho por un ciudadano puede suponer una interferencia en las funciones del Colegio o una vulneración de la garantía institucional que el artículo 36 otorga a los colegios profesionales.
9. Por último, corresponde referirse al derecho a la protección de datos personales. Sobre esta cuestión el Consejo ya se ha pronunciado en su criterio interpretativo CI/002/2015¹⁸, de 24 de junio. De acuerdo con este criterio, el proceso de aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).*

II. *En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD (...)*

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#daprimera>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-289&p=20120707&tn=1#a11>

¹⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente.

IV. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

V. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.

En el caso de esta reclamación este Consejo considera que se da el supuesto del artículo 15.3¹⁹, es decir, la información contiene datos de carácter personal (en concreto las actas de los procesos electorales), pero no de los referidos en el artículo 15.1²⁰ LTAIBG, para los que se requeriría el consentimiento de los afectados, sino que son datos de carácter identificativo de los miembros del Colegio que aparecen en las actas.

Por ello, para la concesión de esta información debe realizarse la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3, entre el interés público en la divulgación y los derechos de los afectados, para lo que se tomarán en consideración los criterios recogidos en dicho precepto legal. Uno de estos criterios hace referencia al “*menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos*”, que es el caso de esta reclamación. Por su parte, el interés público en conocer esta información se fundamenta precisamente en esa doble naturaleza público-privada de los colegios profesionales. El propio artículo 36 de la Constitución española establece que “*la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos*”. En este sentido, la transparencia de los procesos electorales contribuye al funcionamiento democrático de estas corporaciones. Por esta razón, se debe concluir que no se aprecia la concurrencia del límite del artículo 15 y, en consecuencia, procede estimar la reclamación presentada. A mayor abundamiento, debe destacarse que algún Colegio oficial ha aportado ya la información solicitada por el reclamante, sin que se considerara que concurrían los argumentos expresados por el Colegio oficial de enfermería de Melilla. En último

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a15>

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

lugar, se recuerda que el 15.4 de la LTAIBG permite aportar la documentación solicitada previa disociación de los datos de carácter personal existentes.

En atención a lo expuesto, en definitiva, procede estimar la reclamación, tal y como ha realizado este Consejo con anterioridad en reclamaciones presentadas con respecto a solicitudes idénticas a este supuesto, como por ejemplo las RT/0270/2018 y RT/0271/2018, de 19 de noviembre²¹ o la RT/0481/2018, de 19 de marzo de 2019. En la medida en que se considera que la información relativa al procedimiento electoral de un Colegio Profesional se trata de “*información pública*” a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG, el Colegio Oficial de Enfermería de Melilla debe 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. Derecho de acceso que sólo encuentra el límite derivado de la garantía de la protección de datos ex artículo 15²² de la LTAIBG en lo que concierne, a mero título ejemplificativo, al censo electoral.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR al COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MELILLA a facilitar a la reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente información:

Todas las actas derivadas de cada uno de los dos últimos procesos electorales, 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.

Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno

TERCERO: INSTAR al COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE MELILLA a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

²¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2018/11.html)

²² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

De acuerdo con el artículo 23, número 1²³, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2²⁴ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c)²⁵ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

²³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

²⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

²⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>