



Resolución RT 0037/2019

N/REF: RT 0037/2019

Fecha: 16 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED] /Asociación Acción Enfermera

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Consejo autonómico de Enfermería de Castilla-La Mancha

Información solicitada: Información sobre procesos electorales.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la 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 11 de febrero de 2018, la siguiente información, relacionada con los dos últimos procesos electorales celebrados en el Consejo autonómico de Enfermería de Castilla-La Mancha:

Todas las actas derivadas de cada uno de los procesos, desde la reunión del Pleno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de cada una de los miembros de cada uno de los plenos surgidos del proceso.

Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada uno de los plenos.

2. Al no recibir respuesta a su solicitud, con fecha 20 de enero de 2019, formuló reclamación ante este Consejo al amparo del artículo 24² de la LTAIBG y con el siguiente contenido:

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

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

La información sobre procesos electorales que expresamente se solicita, se encuentra dentro de las potestades públicas que ejercen los Consejos Generales y los Colegios Profesionales y es susceptible de acceso como información pública de acuerdo con las previsiones de la LTAIBG. Así consta 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, suscrita en diciembre de 2016 entre Unión Profesional y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en cuyo apartado “Ámbitos materiales de los que pueden proyectarse el ejercicio del derecho”, se recoge, literalmente:

“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.”

3. Iniciada la tramitación de la reclamación, con fecha 24 de enero de 2019 este Organismo dio traslado del expediente al Consejo autonómico de Enfermería de Castilla-La Mancha, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas en un plazo de quince días hábiles.

En la fecha en que se dicta la presente Resolución no se han recibido alegaciones por parte de la citada entidad.

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.

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

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 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

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>

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>

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 -o Consejo autonómico de Enfermería en este caso-, 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:

“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,

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>

“[...] 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.

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

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”*.

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 la 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 la reclamante consiste en tener acceso a la *“Todas las actas derivadas de cada uno de los procesos, desde la reunión del Pleno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de los miembros de cada uno de los plenos surgidos del proceso”* y *“la fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada uno de los plenos”*.

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

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>

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

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 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-.

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 noviembre¹⁵, la RT/0481/2018, de 19 de marzo de 2019¹⁶ o la RT/0012/2019, de 2 de abril. 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 Consejo autonómico de Enfermería de Castilla-La Mancha 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 15¹⁷ 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 CONSEJO AUTONÓMICO DE ENFERMERÍA DE CASTILLA-LA MANCHA 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 procesos, desde la reunión del Pleno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de cada una de los miembros de cada uno de los plenos surgidos del proceso.

Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada uno de los plenos.

TERCERO: INSTAR al CONSEJO AUTONÓMICO DE ENFERMERÍA DE CASTILLA-LA MANCHA 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.

De acuerdo con el artículo 23, número 1¹⁸, 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

¹⁵ [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)

¹⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2019/03.html

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2¹⁹ 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)²⁰ 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

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>