

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 0000076/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00340/2021
Apelante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Procurador [REDACTED]
Apelado: CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES
CIENTICAS
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 76/2021, promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, contra la sentencia dictada en fecha 1 de Julio de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Siete en el procedimiento Ordinario 26/2020.

Ha sido parte en autos el CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Se interpuso recurso frente a Resolución de fecha 1 de junio de 2020 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acordaba, básicamente, ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por COLEGIO PROFESIONAL DE DELINEANTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID, con entrada el 5 de febrero de 2020, contra el CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC); y le ordenaba que realizara un trámite de audiencia y, una vez realizado, dictara la resolución procedente sobre el acceso solicitado de acuerdo con los criterios señalados en la propia resolución.

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Siete, se dictó sentencia de fecha 1 de Julio de 2021 cuyo fallo, literalmente, decía: “Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado [REDACTED] en nombre y representación del CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS contra la resolución de fecha 1 de junio de 2020 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acordó estimar parcialmente la reclamación presentada por COLEGIO PROFESIONAL DE DELINEANTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID e instar a dicho Consejo Superior a entregar al solicitante la información que indica la resolución, debo declarar y declaro que dicha resolución no es conforme a derecho, anulándola. Con expresa condena en costas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

SEGUNDO. – Por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado a la representación procesal del CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

TERCERO. - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

CUARTO. - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 15 de Marzo, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

En la deliberación el Magistrado Sr. López Candela anunció su intención de elaborar voto particular respecto del contenido mayoritario de la sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la sentencia dictada en fecha 1 de Julio de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Siete en el procedimiento Ordinario 26/2020.

Dicha sentencia anuló por ser contraria a derecho la resolución impugnada que era la Resolución de fecha 1 de junio de 2020 de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acordaba estimar parcialmente la reclamación presentada por COLEGIO PROFESIONAL DE DELINEANTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID, con entrada el 5 de febrero de 2020, contra el CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC); y le ordenaba que realizara un trámite de audiencia y, una vez realizado, dictara la resolución procedente sobre el acceso solicitado de acuerdo con los criterios señalados en la propia resolución.

La resolución del CTBG que fue impugnada planteó como motivo de su estimación los siguientes: “el derecho de acceso a la información regulado en la LTAIBG puede ser ejercido, en palabras de su art. 12, por todas las personas sin que, a nuestro juicio, la previsión de colaboración entre Administraciones regulada en los artículos 140 y siguientes de la Ley 40/2015, preceptos mencionados por el CSIC, desvirtúe la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información en poder de un sujeto a la LTAIBG como ocurre en el este caso. (...)

Nada impediría, y a salvo de los argumentos que desarrollaremos a continuación, proporcionar los datos de los delineantes al servicio del CSIC que prestaran servicios, al menos, en centros ubicados en la Comunidad de Madrid y con independencia de que también lo hicieran en centros fuera de dicha Comunidad Autónoma.

Podemos entender que se pretende con la solicitud de información conocer los profesionales delineantes que prestan servicios en el CSIC y, concretamente, en alguno de sus centros ubicados en Madrid y, con este dato y la información de la que dispone el propio Colegio Profesional de Delineantes de la Comunidad de Madrid como solicitante, conocer si se cumple este requisito de colegiación.

Proporcionar información sobre el documento nacional de identidad no queda amparado por la LTAIBG. Por lo tanto, podemos considerar que la información sobre el nombre y apellidos de profesionales delineantes que prestan sus servicios en el CSIC en los centros ubicados en la Comunidad de Madrid- por más que también puedan realizar su trabajo en otros centros o departamentos ubicados en otra Comunidad Autónoma- sí puede ser proporcionada al amparo del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG.

La información solo puede ser conocida si, de acuerdo con lo expresamente previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG, es llevado a cabo un trámite de audiencia al objeto de que los terceros interesados puedan realizar alegaciones.

Por el contrario, la sentencia objeto de apelación anuló la resolución del Consejo de Transparencia con la argumentación a la que nos referiremos en el Fundamento Jurídico Tercero de esta Sentencia.

SEGUNDO. - Los hechos en los que se basa la sentencia son los siguientes:

- El Colegio Profesional de Delineantes de la CCAA de Madrid presentó escrito en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas solicitando que se le informara de “se nos comuniquen los nombres y apellidos, número del Documento de Identidad de las personas que ejercen la profesión de Delineante, por cuenta de esa administración, en cualquiera de sus departamentos o Consejerías, con indicación si son funcionarios o personal laboral, dirección donde prestan servicios profesionales, y en su caso, si el contrato es indefinido o temporal”.
- El CSIC contestó con una resolución de fecha 7 de Enero de 2020 en la que se decía que los profesionales delineantes que desempeñan su labor en el CSIC desbordan ampliamente el ámbito territorial objeto de ese Colegio Profesional por lo que no se les aplican las previsiones mencionadas. En consecuencia, se reitera que no procede facilitar la información solicitada puesto que los delineantes ejercen la profesión en todo el ámbito territorial español, no sólo en el de la Comunidad Autónoma donde se ubica el centro, unidad o instituto del CSIC.
- Por esta razón, se reiteró la petición, pero únicamente en relación a los Delineantes que ejercen esta profesión en centros, institutos y unidades, dentro de la Comunidad de Madrid.
- Esta petición también fue rechazada mediante resolución de fecha 7 de Enero de 2020.
- Mediante escrito de entrada el 5 de febrero de 2020, el Colegio de Delineantes presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- El Ministerio correspondiente informó en sentido contrario a la petición de información.
- El Consejo de Transparencia dictó resolución en la que se resolvía lo siguiente:
 - o PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por COLEGIO PROFESIONAL DE DELINEANTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID, con entrada el 5 de febrero de 2020, contra el CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC).
 - o SEGUNDO: INSTAR al CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles realice el trámite de audiencia previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG al personal que, en sus centros, institutos o unidades, ejerzan la profesión de delineante. Dicho trámite de audiencia deberá realizarse en las condiciones especificadas en el criterio interpretativo N° 1 de 2020 aprobado por el Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno y deberá venir referido al acceso a la siguiente información:

- o Nombre y apellidos de las personas que ejercen la profesión de delineante en centros, institutos y unidades del CSIC ubicados en la Comunidad de Madrid, con indicación si son funcionarios o personal laboral, y en su caso si el contrato es indefinido o temporal.
- o TERCERO: INSTAR al CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS a que, una vez realizado el trámite de audiencia señalado, se dicte resolución sobre el acceso solicitado de acuerdo a los criterios señalados en la presente resolución.
- o CUARTO: INSTAR al CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS a que comunique al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la realización de los trámites señalados en los precedentes apartados segundo y tercero.

TERCERO. – La sentencia objeto de apelación recoge la siguiente fundamentación jurídica para justificar la estimación del recurso:

La cuestión debe ser en este caso, dilucidar si un Colegio Profesional, en tanto que Administración, puede ser solicitante de información a los efectos de la referida Ley de Transparencia o el acceso a la misma debe realizarse por la cooperación entre Administraciones.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala en su resolución que el derecho a la información lo es para todas las personas, como establece el artículo 12 transcrito, sin que a ello obste que la solicitante se trate de otra Administración, considerando, sin embargo, el Consejo recurrente que ello, supone de facto una derogación del principio de colaboración interadministrativa del artículo 141 LRJSP.

De esta forma, resulta de aplicación el artículo 141.1.c) LRJSP establece que “las Administraciones Públicas deberán [...] facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia”.

Y así añade el artículo 142 a) LRJSP que el deber de colaboración podrá hacerse efectivo mediante “el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias”.

Por lo tanto, no resulta de aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, sino la colaboración entre Administraciones que exige la comprobación de que la petición solicitada lo sea para el cumplimiento de sus competencias. Por lo tanto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno carecía de competencia para dictar la

resolución impugnada y ésta ha de considerarse nula por aplicación del artículo 47.1 b) a LPACAP, lo N° que, a su vez, determina que el recurso haya de ser estimado.

La parte apelante (el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), tras plantear la cuestión controvertida, entiende que la sentencia recurrida desconoce la normativa y la abundante doctrina y jurisprudencia existente acerca de la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales. Efectivamente, lo primero que hay que señalar de forma tajante es que, según nuestro Derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia no pueden equiparse, sin más, a una Administración pública como se hace en la sentencia de instancia y menos a efectos de aplicación de la normativa recogida en la LRJSP como veremos más adelante con mayor detenimiento.

Entiende que los Colegios Profesionales no se incluyen dentro del ámbito de aplicación de la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, pero, sin embargo, si que se incluyen dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, pero al excluirse de la primera, no le son aplicables las exigencias del artículo 141 de dicha norma.

Además, señala que el derecho de acceso se reconoce en este precepto a “todas las personas”, por tanto, “a priori” no cabe excluir ni a las personas jurídicas en general ni a determinadas personas jurídicas en particular salvo que exista alguna norma que así lo determine. Se trata, por tanto, de un derecho “de titularidad universal”

CUARTO. – La cuestión que se plantea en el presente recurso es de carácter estrictamente jurídico y se limita a decidir si la solicitud de información presentada por un Colegio Profesional se ampara en el derecho de acceso a la información pública reconocido en el art. 12 de la Ley 19/2013 no le corresponde el ejercicio de este derecho por tratarse de una solicitud de información que una Administración Pública presenta a otra Administración Pública, que debe encuadrarse en el ámbito de la colaboración interadministrativa prevista en el art. 141 de la ley 40/2015.

El debate se plantea en aplicación del art. 141.1.c) LRJSP que establece bajo la rúbrica de “Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas” que: Las Administraciones públicas deberán c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.

Y así añade el art. 142 a) LRJSP que el deber de colaboración podrá hacerse efectivo mediante “el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias”.

QUINTO. – La primera cuestión a la que debe darse respuesta es la que se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales:

El artículo 1 de la Ley 2/74 establece que “Los Colegios Profesionales son 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 lo tanto, no son propiamente administración, sino que integran en lo que se llama Administración corporativa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión es clara en reconocer su carácter mixto y su importante función en defensa de los intereses de los colegiados.

Muy clara en relación a esta cuestión es la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 27 de Junio de 2019 en el recurso de casación 2352/2017 cuando afirma que: *“Por otra parte, nos parece que está suficientemente clara la naturaleza mixta de los colegios profesionales y que, también lo está que su reconocimiento por el artículo 36 de la Constitución obedece a la relevancia pública de su cometido, derivada de la que es propia de los intereses que defienden. Relevancia gracias a la cual prevalece su dimensión pública sobre la privada y explica que la Constitución, además de someterlos a una Ley que tenga en cuenta sus peculiaridades y las de las profesiones tituladas, les imponga una estructura interna y un funcionamiento democráticos. No son, es verdad, Administración Pública los colegios profesionales, pero sí son corporaciones de Derecho Público que ejercen funciones administrativas y la Ley 2/1974, con las modificaciones que en ella ha operado el legislador democrático, les confiere los instrumentos y la autonomía necesarios para la defensa de su profesión respectiva. Ahora bien, en la medida en que la pertenencia a ellas es obligada para el ejercicio de las profesiones tituladas, su vertiente pública adquiere una aun mayor densidad y cualifica sus actuaciones externas, cualesquiera que estas sean.*

Esta circunstancia explica que pesen sobre ellos especiales exigencias en su proceder que aproximan su posición, sin equipararla, a la de las Administraciones Públicas. Así, los colegios profesionales, mientras disponen de un amplio margen de autonomía para organizarse y funcionar así como para emprender, desarrollar y asumir las iniciativas que entiendan beneficiosas para los intereses profesionales que tienen encomendados, no gozan de ella si se mueven, por decisión de sus órganos gubernativos, fuera de ese ámbito y lo hacen, como este caso, en contra del parecer de alguno o algunos de sus miembros para asumir, además, una opción política de parte que ha provocado una profunda fractura en la sociedad catalana.

Obviamente, los Colegios Profesionales no se incluyen en el artículo 2 de la Ley 40/2015 (de régimen jurídico del sector público) donde se menciona a la Administración estatal, la de las Comunidades Autónomas, la Administración local y la Administración institucional (que se detalla en el apartado 2 de ese precepto). Basta una simple lectura del precepto para entender que la Administración corporativa no se incluye en los distintos apartados de ese precepto.

Por el contrario, la administración corporativa sí que se incluye dentro de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común cuando en su artículo 2 transcribe lo dicho por la ley 40/2015 y añade en el apartado 4 del mismo artículo 2

lo siguiente: “4. 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 la presente Ley.

En relación a esta cuestión, no debe olvidarse la naturaleza mixta de los Colegios Profesionales, intermedia entre lo público y lo privado, pero, en principio, están excluidos de la aplicación de las exigencias que imponen el deber de colaboración entre administraciones.

Por lo tanto, en principio, es difícil predicar de los Colegios las exigencias que derivan de los artículos 141 y 142 de la Ley 40/2015 al no aplicárseles dicha norma de modo pleno. No debe ser objeto de esta sentencia decidir si los colegios profesionales están sometidos a las exigencias del deber de colaboración entre administraciones.

Efectivamente, no es la finalidad de esta Sentencia decidir ni sobre la naturaleza jurídica de los Colegios profesionales, ni sobre si le son aplicables a estos las exigencias del deber de colaboración que resulta del artículo 141 de la Ley 40/2015 ni la aplicación de las técnicas de colaboración que se recogen en el precepto siguiente cuando se refieren a las exigencias del deber de información entre administraciones.

La cuestión central de esta sentencia es la que se enuncia al inicio del Fundamento Jurídico siguiente.

SEXTO. – La cuestión objeto de debate se centra en determinar si un Colegio profesional puede pedir información en aplicación de la ley de Transparencia. La respuesta a esta pregunta (que ya adelantamos que debe ser positiva) parte de lo que señala el artículo 12 de la ley de transparencia: “Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública. 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”. Por lo tanto, el derecho al acceso a la información se recoge en condiciones de gran generalidad en nuestro ordenamiento jurídico.

La disposición adicional de la ley de transparencia es clara cuando define su objeto: 2. 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.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

A su vez, debemos mencionar lo que señala el artículo 105.B) de la CE cuando establece que la ley regulará: “b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Una interpretación coordinada del artículo 105 de la CE y del 12 de la ley de

Transparencia no debe imponer que la posibilidad de solicitar el acceso a la información pública esté vedada a los Colegios profesionales, antes debemos extraer la conclusión contraria.

Interpretar que el derecho de acceso solo se puede plantear respecto de ciudadanos o personas jurídico privadas (como hace el CSIC en su escrito) no encuentra suficiente justificación ni en los preceptos de la ley ni en la jurisprudencia dictada con ocasión de la ley de transparencia que considera esta con una gran amplitud; así resulta de sentencias del Tribunal Supremo dictadas en los recursos 577/2019; 4614/2019 o 7045/19 donde se habla de la aplicación genérica de la ley 19/2013 y la última de estas sentencias recoge la siguiente **doctrina legal**: *“debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

Por lo tanto, el principio general es el de aplicación de la ley de transparencia con carácter general y transversal y que la excepción solo es predicable en aquellos supuestos en los que exista un régimen completo de acceso a la información en una materia determinada. Esta excepción no juega en el caso presente.

La regulación de la colaboración entre administraciones no puede suplir la exigencia de información que es notablemente más amplia y que se trata en la norma con mucha más generosidad que con el simple enunciado de unas determinadas técnicas de colaboración pero que en ningún caso pueden suplir ni bordear la exigencia de información en la forma que se configura por la ley 19/2013.

El hecho, no acreditado, de que a los Colegios profesionales se les aplicase el deber de colaboración de la ley 40/2015, a juicio de esta Sala, no excluiría la aplicación, simultánea, de la ley de transparencia que no tiene mas excepciones que las estrictamente recogidas en su articulado. El carácter amplio con el que se configuran los derechos de transparencia, así lo imponen.

SÉPTIMO. – Deben rechazarse los argumentos empleados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, lo que obligará a la estimación de la apelación y la anulación de la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso administrativo:

- La estimación de la apelación no supone admitir la técnica del “espiguelo normativo”: no se trata de que se admita que el Colegio Profesional solicitante de la información elija cuál es la norma que se aplica en cada caso, sino que,

independientemente de su naturaleza jurídica, la Ley 19/2013 tiene una aplicación transversal que se superpone al deber de colaboración entre administraciones.

- El hecho de que el Colegio de Delineantes formulara la primera petición de información sin hacer referencia a la ley de transparencia no impide que, posteriormente, se dirija al CTBG con aplicación de la ley 19/2013 para solicitar aquello mismo que inicialmente le fue rechazado.
- Si se hubiera producido alguna disfunción o error en el Colegio solicitante a la hora de formular la solicitud de información (error en la referencia al DNI, ámbito territorial de la petición, etc.) esa circunstancia no obliga a que la petición se rechace sino a que se acomode la respuesta a los límites marcados por la ley 19/2013
- El Colegio profesional solicitante de la información tiene entre sus fines (artículo 3 de la Ley 2/1974) el control de la colegiación obligatoria por lo que su petición de información responde a la defensa de un interés que le está claramente atribuido. No obstante, el artículo 17.3 de la ley de transparencia impone que “El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”.
- El Informe del Ministerio que obra en el expediente reconoce la aplicación de la LTBG a los Colegios Profesionales, pero, extrañamente, rechaza su aplicación directa al entender que los mecanismos de colaboración de la Ley 40/2015 excluyen su aplicación directa. En este argumento radica la estimación de la presente apelación: esta Sala entiende que no es aplicable en este punto la Disposición Adicional de la ley 19/2013 y ello pues dicho mecanismo no excluye las exigencias de la transparencia
- Entiende que no se puede proporcionar la información que se refiere a “las personas que ejercen la profesión de delineante en centros, institutos y unidades del CSIC ubicados en la Comunidad de Madrid”
- La cuestión de si la colegiación es obligatoria o no es algo completamente ajeno a la resolución que se recurre pues el empleo que vaya a hacer la parte solicitante de la información (el Colegio de delineantes) con la información que se solicita no es objeto de la respuesta que deba ofrecerse a la petición de información.

OCTAVO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Sin imposición de costas a ninguna de las partes.

FALLAMOS

Que estimando el recurso de apelación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO contra la sentencia dictada en fecha 1 de Julio de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Siete en el procedimiento Ordinario 26/2020, debemos anular esa sentencia por ser contraria al ordenamiento y, en consecuencia, reconocer al Colegio de

Delineantes el derecho a la información solicitada confirmando lo dicho por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución de fecha 1 de Junio de 2020.

Sin imposición de costas de esta instancia a ninguna de las partes.

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

Voto particular que formula el Ilmo Sr. Magistrado D. Javier Eugenio López Candela a la sentencia de fecha 22 de marzo de 2022 pronunciada en el recurso de apelación 76/2021, de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Aceptando los hechos relatados en la sentencia impugnada, sin embargo, lamento tener que discrepar del parecer de la mayoría al entender que debió ser desestimado el recurso de apelación, y confirmada la sentencia de instancia que estimaba el contencioso-administrativo, por considerar que el Consejo de Transparencia no tiene competencia para las peticiones de acceso al expediente cuando provienen aquéllas de Administraciones Públicas, o Corporaciones Públicas, Colegio Profesional, como es el caso de la actora. Y ello en virtud de estos

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como cuestión previa, hay que destacar que en la Ley de transparencia 19/2013 las Administraciones Públicas son sujetos obligados a proporcionar y otorgar la información pública que le sea solicitada conforme a su art.2. Y en concreto, los Colegios Profesionales aparecen como sujetos obligados en el artículo 2.1.e de la citada Ley. Este precepto debe ponerse en relación con la Disposición Adicional Tercera de aquélla, que prevé que para llevar a cabo dicha obligación, podrán suscribir los convenios con las Administraciones Públicas correspondientes.

Admitida la doble naturaleza pública y privada de los Corporaciones profesionales (STC 23/1984, de 20 de febrero, 89/1989, de 11 de mayo, 330/1994, de 15 de diciembre, por todas), lo cierto es que la petición ejercitada por la actora se enmarcaría dentro de las funciones administrativas que le son propias, lo que no admite mucha duda. En consecuencia cabe preguntarse, si una Administración Pública, aunque sea de naturaleza corporativa, como la hoy apelante, puede utilizar la vía de la Ley de Transparencia para obtener la información pública que corresponde a los sujetos legitimados del art. 12 de la citada ley.

SEGUNDO.- Presupuesto lo anterior, hay que entender que las Administraciones Públicas no ha sido configuradas por la Ley 19/2013 como sujetos legitimados para obtener la información pública que como Administración Pública podían solicitar en el ejercicio de sus competencias, con independencia de si el art.141 de la Ley 40/2015 se aplica o no sólo a las Corporaciones de Derecho Público, pues aunque se admita que los Colegios Profesionales formen parte o no del sector público, nada impide que se puedan aplicar los art.2 a 4 de la Ley 40/2015, en la medida en que como ha reconocido el Tribunal Constitucional el deber de cooperación está insito en las relaciones entre las diferentes entidades públicas (STC 18/1982, de 4 de mayo).

Pero, por otro lado, concurren diferentes razones por las cuales una Administración Pública, o en el caso de autos, una Corporación profesional no puede eludir la legislación administrativa relativa a las relaciones entre Administraciones Públicas,

para obtener mediante la Ley de transparencia un efecto legal que en modo alguno está reconocido por el ordenamiento jurídico.

En primer lugar, he de destacar que, tanto el criterio de la mayoría como el del Consejo de Transparencia, parecen olvidar que en el régimen de dicha Ley 19/2013 no es necesario justificar interés legítimo alguno para obtener dicha información pública. Sin embargo, cuando una Administración se dirige a otra para reclamar información, ha de acreditar la concurrencia de un interés legítimo y un título competencial para obtenerla, como se deduce del art.4 de la Ley 40/2015. De admitir el argumento de la mayoría, cualquier Administración podría dirigirse a otra a través de la Ley de transparencia otra para obtener una información que no le estaría permitida de no aplicar la Ley de Transparencia. Y en este sentido, y a título de ejemplo podría darse la circunstancia de que un Ayuntamiento, a través de su Concejalía de Turismo, podría requerir información de una Comunidad Autónoma situada a 800 km, para obtener información v.g sobre ayudas agrícolas, y según ese criterio podría obtenerla a través del Consejo de Transparencia. Y es que éste no es en modo alguno el objetivo pretendido por la Ley 19/2013: no es dicha Ley un arma arrojadiza para colocar a una Administración por encima de otra por el mero hecho de solicitar información invocando la Ley de Transparencia.

En mi opinión, el criterio de la mayoría parece haber olvidado que el artículo 12 reconoce una legitimación para obtener dicha información pública que corresponde a todas las “personas”, entendido en los términos del artículo 105 de la Constitución, referido exclusivamente a todos los ciudadanos. Ciudadanos-ciudadanas, no Administraciones Públicas. Y es que con independencia del debate sobre si la Ley de Transparencia supone o no el desarrollo de un derecho fundamental reconocido en el artículo 105 de la Constitución –debate que existió durante la promulgación de la Ley- lo que sí parece claro es que el derecho al acceso del art.105 que desarrolla la Ley de transparencia sólo se refiere a los ciudadanos/as, lo cual se halla en plena lógica con el artículo 42 de la Carta Europea de derechos fundamentales, así como el Reglamento 1049/2001, que se refiere exclusivamente a los ciudadanos.

Como tercer argumento habría que añadir que esta cuestión no es desconocida por el Tribunal Supremo. Ya en la sentencia de fecha 3 de junio de 2.011, recurso 2849/2007, reconoció que un Ayuntamiento no podía utilizar la vía del acceso a la información que tenían los administrados conforme a la Ley 30/1992 para obtener una información que debería solicitar en el ámbito de sus competencias.

Como cuarto argumento habría que añadir el parecer mayoritario de la doctrina sobre la Ley de transparencia y la exégesis del art.12, que ha sido la que responde a la consideración de entender que dicha Ley no puede ser de aplicación a las Administraciones Públicas.

Bajo estas consideraciones se puede concluir que el artículo 12 de la ley de transparencia no pretende otorgar, en mi opinión, a las Administraciones Públicas, lo que incluye a los Colegios Profesionales, legitimación para acudir al Consejo de Transparencia para obtener una información que requeriría la acreditación del

ejercicio de su interés y competencia, conforme a la legislación administrativa aplicable entre Administraciones públicas, recogida en el art.141 de la Ley 40/2015, así como en los art.3 y 4, en la legislación procesal y en la doctrina del Tribunal Constitucional.

En este sentido a mi modo de ver, la sentencia de instancia acierta cuando no reconoce competencia alguna al Consejo de Transparencia para conocer de reclamaciones entre Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones propiamente administrativas, como ocurre en el caso de autos. Por ello, debió en mi opinión desestimarse la apelación y confirmarse la de instancia.

Sin costas, conforme al art.139 de la ley jurisdiccional, al apreciarse como relevantes las dudas de derecho existentes.

Así lo expresa el Magistrado firmante del voto particular, el cual habrá de notificarse a las partes junto con la resolución adoptada por la mayoría en la forma prevenida por la ley.

Dado en Madrid, en la misma fecha de la resolución de la que discrepo.

