



Roj: **SJCA 1535/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:1535**

Id Cendoj: **24089450012020100003**

Órgano: **Juzgado de lo Contencioso Administrativo**

Sede: **León**

Sección: **1**

Fecha: **31/01/2020**

Nº de Recurso: **154/2019**

Nº de Resolución: **11/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **LUIS ALBERTO GOMEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1

LEON

SENTENCIA: 00011/2020

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600

AVD./ INGENIERO SAENZ DE MIERA Nº 6

Teléfono: Fax:

Correo electrónico:

Equipo/usuario: CFG

N.I.G: 24089 45 3 2019 0000464

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000154 /2019 /

Sobre: ADMINISTRACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

De D/Dª: CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE DIPLOMADOS DE ENFERMERIA

Abogado: JOSE LUIS PONTE REDONDO

Procurador D./Dª: FRANCISCO SARMIENTO RAMOS

Contra D./Dª COMISION DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEON

Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD

Procurador D./Dª

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 154/2019

SENTENCIA NÚMERO 11/2020

En León, a treinta y uno de enero de dos mil veinte.

El Ilmo. Sr. Don Luis Alberto Gómez García, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de León, ha visto el presente recurso contencioso administrativo, que se ha tramitado por el cauce procesal del Procedimiento Ordinario, en el que se impugna la Resolución 66/2019 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0110/2018, estimando una reclamación presentada por Dña. Elvira , en representación de las Asociación Acción Enfermera, frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, de 3 de mayo de 2018, por el que se inadmite la solicitud de información instada por la recurrente el 11 de febrero de 2018, en relación con los últimos procesos electorales celebrados en ese Consejo.



Han sido partes en el recurso: como recurrente, Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, representado por el Procurador Sr. Sarmiento Ramos, y asistido por el Letrado Sr. Ponte Redondo.

Y, como demandada, la COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por la Letrada Sra. Prieta Miralles, Letrada de la Comunidad de Castilla y León.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por representación de la Administración recurrente, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución identificada en el encabezamiento de la presente sentencia; y una vez recibido el expediente administrativo, se ha formulado demanda, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando que, previos los trámites legales oportunos, se dictase sentencia por la que, con estimación del recurso, se declare la nulidad, o en su caso, anulabilidad de la Resolución impugnada, revocándola y declarando la inadmisión de la solicitud de información realizada por D^a Elvira , en su condición de Presidenta de la asociación Acción Enfermera. Ello, con imposición de costas a la administración demandada.

SEGUNDO.- De la demanda formulada, junto con el expediente administrativo, se dio traslado a la Administración demandada a fin de que en término de veinte días formalizase su contestación, lo que hizo oponiéndose a las pretensiones del recurrente, e instando que se dicte sentencia desestimatoria por ser conforme a Derecho la resolución de la Comisión de Transparencia aquí recurrida, con costas a la actora.

TERCERO .- Fijada la cuantía del procedimiento en indeterminada. Recibido el procedimiento a prueba, se practicó la solicitada por las partes, que fue admitida. Por Diligencia de Ordenación de la Sra. Secretaria del SCOP, de 21 de noviembre de 2019, se dio traslado para conclusiones a la recurrente, y posteriormente, a la Administración. Por providencia del pasado 15 del presente mes, se declararon los autos conclusos para sentencia.

CUARTO .- En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente procedimiento, la Resolución 66/2019 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0110/2018, estimando una reclamación presentada por D^{ña}. Elvira , en representación de las Asociación Acción Enfermera, frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, de 3 de mayo de 2018, por el que se inadmite la solicitud de información instada por la recurrente el 11 de febrero de 2018, en relación con los últimos procesos electorales celebrados en ese Consejo.

Como antecedentes fácticos, caben destacar: 1º Con fecha 11 de febrero de 2018, D^a Elvira , en su condición de presidenta de la Asociación Acción Enfermera, dirigió escrito al CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE ENFERMERÍA DE CASTILLA Y LEÓN, solicitando información en relación con los dos últimos procesos electorales. En concreto, peticiono "1. Todas las actas derivadas de cada uno de los procesos, desde la reunión de la Junta de Gobierno en la que se decidió la convocatoria, hasta la toma de posesión de cada una de las nuevas juntas surgidas del proceso. 2. Fecha de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente, de la composición de cada una de las nuevas Juntas de Gobierno", solicitud que fue inadmitida expresamente por el Colegio, mediante el Acuerdo del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, de 3 de mayo de 2018. 2º Con fecha 19 de junio de 2018, se formuló reclamación ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León, que requirió informe al Consejo de Colegio Profesionales demandante, que, en resumen, sostuvo que falta de legitimación de la actora, tanto a título individual, como representante de la Asociación; y la naturaleza abusiva de la petición de información, que en nada les afectaba. La Comisión de Transparencia estima la reclamación formulada y establece que debe facilitarse la información solicitada, en los términos que se expresan en la resolución, ahora recurrida en este proceso, en el que el Colegio Profesional demandante alega, en síntesis, como motivos impugnatorios: nulidad de pleno derecho por admitir a trámite la reclamación incumpliendo requisitos esenciales de procedibilidad (falta de acreditación de la legitimación y representación de la asociación solicitante; extemporaneidad de la reclamación); carácter abusivo no justificado con la finalidad de Transparencia de la ley; los colegios profesionales disponen de un régimen específico de Transparencia; únicamente resultan revisables en vía administrativa y posterior judicial los acuerdos de convocatoria de elecciones, de admisión o no de las candidaturas y de votación y el escrutinio y proclamación; una Asociación Profesional de Enfermería no puede convertirse en órgano fiscalizador de la actividad colegial; la resolución impugnada no supera el test del daño y de necesidad (art. 15.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; LTAIPBG). La



demandada, por su parte, considera que se dan los requisitos precisos para estimar la solicitud de acceso a la información pública, por lo que interesa la desestimación del recurso.

SEGUNDO .- Por lo que se refiere a la falta de acreditación de la legitimación y representación de la asociación solicitante, es este un argumento ya utilizado en otros procedimientos seguidos ante el Juzgado nº 3 de esta ciudad por otros Colegios Profesionales de Enfermería, de ámbito provincial, como por ejemplo el de Salamanca, en un procedimiento seguido por ese Colegio contra otra Resolución de la Comisión que estimaba la reclamación de la misma Asociación Acción Enfermera. Pues bien, en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de León, del pasado 24 de enero de 2020 (P.O. 159/19), se razona, sobre este punto: "3.- La demanda dedica parte de su argumentación a cuestiones de legitimación, procedibilidad o identificación del interés de la actora, que no guardan relación con los requisitos exigibles en materia de Transparencia ni con la naturaleza de este principio. Nadie discute la doble naturaleza jurídica de los Colegios profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, con actividad sujeta al Derecho Administrativo y actividad de carácter privado, distinción sobradamente conocida, como lo es que, entre las materias colegiales reguladas por el Derecho Público, se encuentran los procesos de constitución de sus órganos de gobierno, a los que se refiere la petición de acceso, materia electoral en la que es prevalente la presencia del Derecho Administrativo y no del Derecho Privado. Por eso, con arreglo al art. 1.2 c) de la LJCA, corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocer de "las cuestiones que se susciten en relación con los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptadas en el ejercicio de sus funciones públicas", como sucede con el régimen electoral de un Colegio profesional, y, por ello, le es aplicable el art. 2.1 e) de la LTAIPBG (las disposiciones de este título se aplicarán a "las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades de Derecho Administrativo"). En idéntico sentido, los arts. 8 y 12 de la ley autonómica, ley 3/2015, de 4 de marzo, extienden las competencias de la Comisión de Transparencia de Castilla y León a las "corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad autónoma". Conforme al art. 13 de la ley estatal, se entiende por "información pública" los "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título -entre ellos los Colegios Profesionales- y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". Por tanto, la solicitud de la Asociación "Acción Enfermera" tiene por objeto, sin ningún género de dudas, información pública amparada por la legislación de Transparencia. Por lo que hace al interés de la peticionaria para el acceso a la información pública que solicitaba, y ha estimado la Comisión de Transparencia, la LTABG, art. 17.2 y 3, establece: "La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones. d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada", añadiendo el tercer párrafo del precepto que "el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso", aunque pueda exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. Tal como razona la demandada, desde el momento en que se trata de información pública, "no hace falta una cualificación especial: ni ser enfermero, ni estar colegiado en el Colegio al que se dirige para obtener la información que se requiere". El desconocimiento de esta esencial circunstancia enerva toda la argumentación de la demanda, que parece referirse más bien a la legitimación en el sentido de presupuesto de procedibilidad administrativa o procesal. 4.- Ninguna duda existía sobre la identidad de la solicitante, una asociación legalmente constituida e inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones, que actúa a través de su presidenta, representante ante toda clase de organismos públicos o privados. Consta en el expediente certificación de la secretaria de la Asociación certificando que la Sra. Elvira era la presidenta, lo que consideró como acreditativo de su condición la Comisión de Transparencia. En cualquier caso, la actora, sometida en este punto a la legislación de procedimiento administrativo común (ley 39/2015), si tenía dudas sobre la identidad de la solicitante, estaba obligada a requerir la subsanación de la solicitud".

Pues bien, acogiendo el razonamiento expuesto, procede rechazar el motivo de nulidad.

TERCERO .- Se invoca por la recurrente, la extemporaneidad de la reclamación presentada ante la Comisión de Transparencia, por aplicación de los artículos 23.1 y 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), en virtud de la remisión que realiza el artículo 5 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y ello lo sustenta sobre la existencia de un acto presunto, previo al expreso que aquí se impugna, y argumentando la trascendencia del plazo.

Pues bien, lo primero que olvida el recurrente es la naturaleza del instituto de la perención administrativa, y en concreto el silencio negativo que, como es de sobre sabido, no constituye un acto de contenido sustantivo, constitutivo de derechos, sino una ficción procesal que ampara al interesado ante el incumplimiento de la Administración de su obligación de resolver, posibilitándole, no exigiéndole, acudir a los Tribunales contra



esa pasividad. Por ello y, en segundo lugar, llama la atención el razonamiento que se efectúa en el escrito de demanda, en referencia a la importancia de los plazos, y se omite la referencia a la obligación principal de la propia Administración recogido en el art. 21 de la LPACAP: " 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación...

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento".

Y en este sentido, recordar, como esencial, lo que afirma la al Tribunal Constitucional, resulta esencial la cita de la sentencia N° 52/2014, de 10 de abril, en la que se declara lo siguiente a propósito de la constitucionalidad del art. 46.1 de la LJCA, pero que resulta válido, en general para los plazos de actuación contra el silencio negativo: " 4. Para llevar a cabo ese enjuiciamiento constitucional de modo adecuado, hemos de tener en cuenta el contexto normativo del precepto legal cuestionado y especialmente las modificaciones en el régimen jurídico del silencio administrativo que hayan podido tener incidencia en su interpretación.

a) La regla general en nuestro Derecho actual establece que el plazo para impugnar actos administrativos ante los Tribunales de justicia es de dos meses (art. 46.1, inciso primero, LJCA). Ese plazo se empieza a contar desde el día siguiente a aquél en que se produce la notificación del acto que pone fin a la vía administrativa (art. 48.2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común: LPC). El inciso cuestionado en el presente proceso constitucional establece una regla especial para la situación que se origina cuando la Administración no dicta "acto expreso". El llamado por la ley "acto presunto" se produce "de acuerdo con su normativa específica" (art. 46.1, inciso segundo, LJCA) y a partir de su producción empieza a correr el plazo de seis meses.

La expresión "acto presunto" utilizada en el inciso cuestionado del art. 46.1 LJCA procede de la redacción original de la Ley de procedimiento administrativo común de 1992, la cual, sin embargo, a partir de la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ofrece un nuevo tratamiento jurídico de los efectos de la falta de resolución expresa. Por ello, es preciso que consideremos brevemente las principales líneas del régimen jurídico del silencio administrativo en la redacción original de la Ley 30/1992 y los cambios introducidos en la reforma de 1999, antes de poder valorar la incidencia de tales cambios en un precepto como el art. 46.1 LJCA, promulgado en julio de 1998 y, por tanto, antes de la promulgación de aquella reforma.

b) La Ley 30/1992 profundizó en los criterios que había alumbrado la regulación de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, la primera que estableció una normativa uniforme y garantista del silencio administrativo: "El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado"; "[e]l objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido" (exposición de motivos, epígrafe IX, LPC).

No obstante, al servicio de esa finalidad la Ley 30/1992 reguló en el art. 43 los llamados "actos presuntos", determinando que, si al vencimiento del plazo de resolución el órgano competente no la hubiese dictado expresamente, se producirían los efectos jurídicos que se establecían en dicho artículo. Los apartados 2 y 3 del art. 43 LPC establecían en qué supuestos las solicitudes formuladas por los interesados se entenderían estimadas o desestimadas, respectivamente.

Las claves de la ordenación legal del silencio administrativo establecido en 1992 las proporcionaba la regulación contenida en el art. 44 ("Certificación de actos presuntos"). Según su apartado primero, "[l]os actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada". El apartado segundo precisaba que, "para su eficacia", los interesados o la propia Administración debían acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que debía extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fuera solicitada salvo que en dicho plazo se hubiera dictado resolución expresa. La certificación debía ser comprensiva de la solicitud presentada o del objeto del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para dictar resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa. Si la certificación no se emitía en el plazo antes indicado, "los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación, sin que quede por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto". La certificación de acto presunto se podía solicitar "a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución" (art. 44.4 LPC), sin que existiera un plazo preclusivo para formular dicha solicitud. Finalmente, se disponía que los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos



respecto de los actos presuntos se contarían "a partir del día siguiente a la recepción de la certificación, y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo" (art. 44.5 LPC). El vencimiento del plazo de resolución no eximía a las Administraciones públicas de la obligación de resolver, pero debían abstenerse de hacerlo cuando se hubiera emitido la certificación de acto presunto regulada en el art. 44 LPC (art. 43.1 LPC).

A la vista de la redacción originaria de los arts. 43 y 44 LPC, es claro que la categoría de "acto presunto" englobaba entonces tanto a los supuestos en los que la Ley determinaba la estimación de la solicitud formulada por el interesado como a los supuestos en los que la Ley determinaba su desestimación. En otras palabras, el acto presunto podía tener tanto carácter estimatorio como desestimatorio. La eficacia del acto presunto se supeditaba por igual en ambos casos a la emisión de la llamada "certificación de acto presunto", cuyo contenido debía expresar entre otros aspectos los efectos de la falta de resolución expresa. Una vez emitida esa certificación por el órgano competente se producían dos importantes consecuencias jurídicas: por una parte, finalizaba la obligación de resolver de la Administración y, por otra, el llamado "acto presunto" resultaba plenamente eficaz y podía ser acreditado tanto por el interesado como por la Administración, con independencia de su carácter estimatorio o desestimatorio. Si no se emitía la certificación en el plazo legalmente previsto, los actos presuntos eran "igualmente eficaces" y se podían acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación, "sin que quedara por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto". En definitiva, el legislador configuró el llamado "acto presunto" como un verdadero acto administrativo de carácter estimatorio o desestimatorio, según los casos, y plenamente eficaz a partir de la emisión de la certificación correspondiente.

c) En 1998 se aprobó la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), que sustituyó a la homónima de 1956. A los efectos de la impugnación jurisdiccional de actos administrativos, el artículo 46.1 LJCA distinguió dos tipos de actos, los "actos expresos" y los "actos presuntos". La principal consecuencia de esa distinción era la aplicación de un plazo de recurso diferente, dos meses para la impugnación de actos expresos y seis meses en el supuesto de actos presuntos. En la terminología de la Ley 30/1992 a la que implícitamente se remite el precepto, la expresión "actos presuntos" incluía sin lugar a duda en 1998, como hemos visto, los actos presuntos de carácter estimatorio y los de carácter desestimatorio.

d) Con posterioridad se reformó la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero. La reforma de 1999 trajo consigo varias modificaciones técnicas relevantes para la ordenación del silencio administrativo que no es necesario considerar ahora. La más importante modificación, vigente en la actualidad, fue la vuelta a una regulación de los efectos del silencio administrativo cercana a la vigente con anterioridad a la Ley 30/1992. La Ley precisa ahora que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, y que en cambio la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente (art. 42.2 LPC). Con ello se desechó la construcción del "acto presunto de carácter desestimatorio" entendido hasta entonces por el legislador como un acto administrativo dotado de un contenido determinado (denegatorio), y se volvió a la configuración tradicional de los efectos del silencio negativo, como mera ficción procesal habilitada por el legislador para dejar expedita la vía impugnatoria procedente. También se precisa ahora que, en los supuestos en los que se producen los efectos del silencio negativo, la Administración mantiene la obligación de resolver expresamente, "sin vinculación alguna al sentido del silencio" [art. 43.3 b) LPC]. La propia expresión "acto presunto" desapareció de los arts. 43 y 44 LPC.

5. Sentado lo anterior podemos valorar la incidencia de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en el entendimiento del inciso segundo del art. 46.1 LJCA cuestionado en este proceso y, subsiguientemente, resolver la duda de constitucionalidad que nos plantea el órgano judicial.

Con la reforma de la Ley 30/1992 operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, recobró pleno vigor la regulación tradicional en nuestro Derecho según la cual el silencio negativo es una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación, pero que deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente (cfr. arts. 42 a 44 LPC según la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999 y, en particular, arts. 42.1, 43.1 y 43.4).

En suma, con arreglo a la nueva ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 ya no tienen encaje en el concepto legal de "acto presunto" los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, pues en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución ipso iure de un acto administrativo de contenido denegatorio.

Los arts. 42 a 44 LPC fueron modificados por la Ley 4/1999 teniendo a la vista el régimen legal de impugnación de los "actos presuntos" establecido en el art. 46.1 LJCA, precepto que no fue derogado ni modificado con ocasión o como consecuencia de dicha reforma. Por tanto, habida cuenta de que, primero, el inciso segundo del art. 46.1 LJCA que regula el plazo de impugnación del "acto presunto" subsiste inalterado; segundo, que tras la



reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento (art. 43.2 LPC), ni un acto administrativo denominado "presunto" basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992, y tercero, que la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente, sin vinculación al sentido negativo del silencio [arts. 42.1 y 43.3 b) LPC], el inciso segundo del art. 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable a dicho supuesto. En otras palabras, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA .

Así entendido, es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, procede declarar que el inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE .

Conclusión en parte coincidente con la que mantiene el Tribunal Supremo (SSTS 269/2004, de 23 de enero ; 2024/2006, de 21 de marzo ; 4384/2007, de 30 de mayo ; 1600/2009, de 31 de marzo , y 1978/2013, de 17 de abril) en la interpretación de este precepto tras la reforma de la Ley 30/1992 operada por la referida Ley 4/1999, cuando se trata de supuestos en los que, como el que ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión, se reacciona frente a la desestimación por silencio.".

Señalado esto, lo que es objeto de impugnación ante la Comisión de Transparencia es una Resolución presunta, la de 3 de mayo de 2018, que tienen registro de salida del Consejo de Colegios, el 23 de mayo de 2018, interponiéndose la reclamación el 19 de junio de 2018, es decir, dentro del plazo legal.

CUARTO .- Por lo que se refiere a la naturaleza bifronte de los Colegios Profesionales, cabe recordar, en primer término que el Tribunal Constitucional tiene establecida una doctrina uniforme en relación con la doble dimensión, privada y pública de los Colegios Profesionales. El aspecto privado, hace referencia a su base sectorial privada, dado que se constituyen para defender primordialmente los intereses profesionales de sus miembros; y pública, fundamentalmente en aspectos organizativos, competenciales y en el ejercicio de competencias delegadas de las Administraciones territoriales, adoptando una forma de personificación jurídico pública establecida por el legislador, pues son corporaciones públicas. La STC 20/1988, explica: " Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones (SSTC 76/83 de 5 agosto ; 23/84 de 20 febrero y 123/87 de 15 julio) , los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente 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, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas".

Por su parte, la jurisprudencia del TS ha mantenido esa naturaleza bifronte, y así en la STS de 8 de marzo de 2019 (Recurso nº 4411/2016), señala: "Los Colegios profesionales -como es el caso del demandante- son corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que la integran. Esta naturaleza bifronte -pública y privada- les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, siendo precisa una conexión específica con el acto o disposición impugnada. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente este Tribunal Supremo, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, pudiendo citarse, a título de ejemplo, las sentencias de la Sección Cuarta de esta Sala Tercera de 11 de diciembre de 2012 (recurso 39/12) ; 24 de enero de 2012 (recurso 16/09) ; o la nº 1097/16, de 17 de mayo , de la Sección Séptima (recurso 1574/15) .

Y la STSJ de Cataluña, de 27 de febrero de 2019 (Recurso nº 406/2018), señala: " Sección en su sentencia de 31 de octubre de 2014 (recurso 272/2014) señaló:

"El primero que nos encontramos ante un Acuerdo que no se enmarca en la actividad privada, civil, mercantil o laboral, de la institución profesional, por lo que siendo un Acuerdo asambleario cuyo destinatario, indirectamente, es el Parlament de Catalunya, la única jurisdicción competente para su fiscalización puede ser la contencioso administrativa."



A la hora de determinar si nos encontramos ante funciones públicas o privadas debemos tener en cuenta que la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004* afirma:

"Los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales."

En dicha Sentencia, pues, se hace una diferenciación de tal forma que la parte pública se localiza en la ordenación de la profesión, y el privado en las funciones generales de gestión y defensa de intereses profesionales.

En igual línea la *Sentencia de 25 de octubre de 2002* manifiesta, evocando otra *Sentencia del mismo Tribunal de fecha de 18 de febrero de 1998 (recurso 9960/1992)* que señala:

"a) La jurisprudencia constitucional ha venido a reconocer, en *Sentencias de 5 de agosto de 1983, 20 de febrero de 1984, 18 de febrero de 1988 y 15 de julio de 1987*, que la nota relevante de las Corporaciones de Derecho público como Colegios Profesionales, consiste en señalar que son auténticas Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que, en parte, es privada aunque tengan atribuidas por Ley o delegadas funciones públicas y es, en los aspectos concretos en que actúan en funciones administrativas atribuidas por Ley o delegadas, donde puede calificarse la intervención de tales Corporaciones de base privada como sujetas a derecho administrativo, a los efectos de su régimen jurídico y de su control jurisdiccional.

b) También ha sido la jurisprudencia del *Tribunal Supremo (así en Sentencia de 3 de noviembre de 1988)* la que ha reconocido que las Corporaciones públicas son asociaciones sectoriales de base privada a las que el Estado confía la realización de fines públicos que perfectamente pueden cumplir a través del aparato orgánico de que disponen y así, junto a una faceta privada, en la que operan como factor de intermediación entre el poder público y los ciudadanos, aparece una faceta pública en la que las Corporaciones realizan actuaciones en que el poder público les ha delegado o descentralizado su contenido y, en este supuesto, la Corporación al actuar en funciones públicas en virtud de una relación fiduciaria, que a través de sus mecanismos de transferencia se establece entre la Administración pública y la Corporación, lleva a la consideración de que el ciudadano afectado goza, en relación con dichas actuaciones, de las garantías necesarias, cualquiera que sea la Administración Pública ante la que actúa, obligando a aplicar a las Corporaciones Públicas en todos los casos en que ejercitan funciones públicas la Ley de Procedimiento Administrativo preconstitucional de 17 de julio de 1958 (1469, 1504 y; posteriormente modificada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, llegándose a la consideración de que, en principio, la Ley de Procedimiento Administrativo es aplicable a las Corporaciones Públicas, bien entendido que no todos los preceptos, en su integridad, son de directa aplicación, sino aquellos en que desarrollan funciones públicas atribuidas expresamente por la regulación legal".

Pues bien, partiendo de esa naturaleza, y que nos encontramos ante información que afecta al aspecto organizativo de la Corporación, y por ende al aspecto público de la misma, como es el régimen electoral, tal y como ya razonaba la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de León, del pasado 24 de enero de 2020, ya citada y transcrita.

QUINTO .- Por lo que hace referencia al pretendido carácter abusivo de la solicitud, siguiendo la Sentencia citada del Juzgado nº 3, debe rechazarse tal argumento. Como afirma aquella "La supuesta "invasión de competencias" colegiales, en la que insiste la demanda, es una mera afirmación de parte y ninguna relevancia tiene en este caso. Si el Colegio recurrente estima que se invaden sus competencias, tendría que acudir a los medios legalmente previstos para impugnar la inscripción o los estatutos de la asociación, pero no basta con la mera alegación, ya que se trata de una asociación legalmente constituida, el derecho de asociación tiene carácter de fundamental (art. 22 CE) y goza de la máxima protección constitucional. El carácter abusivo puede derivar del abuso de derecho recogido en el 7.2 del Código Civil, cuando requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención 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. Ninguno de estos supuestos concurre y, por otra parte, la amplia formulación del reconocimiento y la regulación legal del derecho de acceso a la información pública obliga a interpretar de forma restrictiva las limitaciones a ese derecho que se recogen en el art. 14.1 de la ley 19/2013, así como las causas de inadmisión de solicitudes de información



enumeradas en el art. 18.1 de la misma ley. Recordemos que el primer párrafo del preámbulo de la LTAIPBG dice que "la Transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".

SEXTO .- En cuanto a la alegación del demandante referente a la existe un régimen especial de acceso en la normativa colegial, que sería de preferente aplicación, en concreto, el art. 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en la redacción dada por Ley 25/2009. Como ya razonaba la Sentencia del Juzgado nº 3 mencionada: "La Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), dice que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en cuanto a los documentos que se integren en el mismo. 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". 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". La interpretación de esta disposición, no demasiado clara (como ya advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen nº 707/2012, de 19 de julio: "(...) no resulta sencillo determinar en todos los casos cuál es la norma de aplicación preferente"), no está siendo uniforme. A nuestro juicio, cuando el solicitante de la información tiene la condición de interesado en un procedimiento ya finalizado o cuando existe un régimen especial, nada impide en vía de principio acudir a los mecanismos de Transparencia, aunque ese derecho pueda verse limitado en casos concretos, en particular cuando esté pendiente un recurso administrativo o jurisdiccional. Problemas específicos, que no vienen al caso, se plantean en relación con Concejales y Diputados locales o con la información medioambiental. De cualquier modo, el objeto de un recurso y de una reclamación son distintos y los efectos también: si el recurso es estimado, se declarará que la decisión administrativa impugnada no es conforme a Derecho; si la reclamación es estimada, se obligará a la Administración a facilitar el acceso a la información. En cualquiera de los casos, las normas que cita el demandante no contienen un régimen especial de acceso a la información pública, sino que imponen obligaciones específicas de Transparencia en cuanto se refiere a la actividad colegial, que se añaden a las que propiamente serían exigibles por las leyes de Transparencia, estatal y autonómica, en sus actos sujetos al Derecho Administrativo. En cuanto a la cuestión de la eficacia temporal de la ley, que asimismo se plantea en la demanda, la actora alega que ciertos datos solicitados son anteriores a la vigencia de la LTAIBG, lo cual tampoco resulta relevante, pues el derecho a la información es un derecho público subjetivo y un principio informador de la actuación de los poderes públicos, que ha de interpretarse en el sentido más favorable al acceso y no está limitado en modo alguno a la información posterior a la entrada en vigor de la ley. Finalmente, por lo que se refiere a la protección de datos, el test del daño y el de necesidad, la propia resolución impugnada establece los límites precisos en su fundamento jurídico décimo, que la Corporación recurrente podría haber tenido en cuenta, previa audiencia de los posibles afectados, si hubiera tramitado y respondido expresamente a la solicitud, como era su obligación legal.

En definitiva: 1) se trata de información pública; 2) ha sido solicitada por una asociación legalmente constituida; y 3) la petición no tiene carácter abusivo ni incurre en ninguno de los límites o causas de inadmisión legalmente previstas. Procede, en razón de todo lo expuesto, la desestimación del recurso".

SÉPTIMO .- De acuerdo con lo razonado procede la desestimación del recurso, y conforme a lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA (red. Ley 37/2011, de 10 de octubre), es preceptiva la imposición de las costas a la parte cuyas pretensiones han sido totalmente rechazadas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Debo desestimar el recurso interpuesto por la representación del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, contra la Resolución 66/2019 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, relativa al expediente CT-0110/2018, estimando una reclamación presentada por Dña. Elvira , en representación de las Asociación Acción Enfermera, frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno del Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla Y León, de 3 de mayo de 2018, por el que se inadmite la solicitud de información instada por la recurrente el 11 de febrero de 2018, en relación con los últimos procesos electorales celebrados en ese Consejo.



Todo ello con expresa condena en costas al demandante.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe *recurso de apelación*, que deberá interponerse en el plazo de quince días a partir de su notificación y del cual conocerá la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronuncio, mando y firmo.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ