

Resolución 9/2021, de 9 de febrero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-245/2020 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Salamanca

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 30 de julio de 2020, D. XXX dirigió, a través de un correo electrónico, una solicitud de información pública al Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Salamanca (en adelante, COAFSAL). Esta petición se formuló en los siguientes términos:

“(...) solicito copia de las actas de la Junta de Gobierno del Colegio desde el 1 de septiembre de 2019 hasta el presente, 29 de julio”.

A pesar de varios correos electrónicos cruzados entre el solicitante de esta información y el Presidente de COAFSAL, D. XXX, la solicitud no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 1 de septiembre de 2020, D. XXX se dirigió al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno planteando una reclamación frente a la denegación presunta de la solicitud indicada en el expositivo anterior. Con fecha 7 de septiembre de 2020, este Organismo dio traslado del escrito de reclamación señalado a esta Comisión de Transparencia por tratarse de un asunto de la competencia de esta.

Con fecha 15 de octubre de 2020, el reclamante se dirigió a esta Comisión de Transparencia, reiterando la presentación de su reclamación y aportando una copia de los correos electrónicos cruzados con el Presidente del COAFSAL antes indicados.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior, nos dirigimos al COAFSAL poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 14 de noviembre de 2020, se recibió la contestación del COAFSAL, a través de un informe de su Presidente donde, entre otros extremos, se expone lo



siguiente:

“Primero.- Don XXX solicitó mediante correo electrónico de fecha 30/07/2020, dirigido al Presidente del Colegio Oficial de AAFP de Salamanca, Don XXX, copia de las actas de las Juntas de Gobierno desde el 1 de septiembre de 2019 hasta el 29 de julio de 2020.

El mismo día de la solicitud el Presidente del Colegio, ante la duda que le suscitaba el hecho de que alguna de las cuestiones abordadas en las Juntas celebradas en dichas fechas -entre las que no se encuentra la relativa a la denuncia interpuesta por Don XXX contra una colegiada, de la que trae causa este asunto- pudiera afectar a asuntos relacionados con la protección de datos personales, o su acceso pudiera ser limitado por suponer un perjuicio para la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, pidió al solicitante mayor concreción, dejando también el asunto a resultas de la consulta formulada al Asesor Jurídico del Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de España.

Segundo.- Se hace constar asimismo que Don XXX tiene en su poder el expediente completo de su denuncia y la resolución oportuna dictada por la Junta de Gobierno, la cual ha recurrido ante el Consejo Autonómico de Colegios de Administradores de Fincas de Castilla y León. En ningún caso la falta de traslado de las actas de las Juntas de Gobierno solicitadas le ha supuesto indefensión alguna.

Tercero.- Este Colegio Oficial, como no puede ser de otra forma, pone a disposición de esa Comisión las actas de la Junta de Gobierno requeridas por el Sr. XXX y celebradas entre las fechas reseñadas en su escrito, a fin de que sea la propia Comisión quien traslade las mismas a aquel bien en su integridad o bien extractadas en lo que considere adecuado al interés del Sr. XXX (supuesto éste al que, tal y como se deduce de los emails aportados por el requirente, nunca nos hemos negado).

No obstante y ante las referidas dudas acerca del cumplimiento de la normativa de protección de datos -cuya responsabilidad última recaería sobre el Colegio requerido-, y a la vista del casuismo existente en relación con la transparencia de los Colegios Profesionales, este Colegio declina cualquier responsabilidad tanto sobre la entrega de la documentación como sobre el uso que de la misma pueda efectuar el Sr. XXX, reservándose las acciones que fueran oportunas.

En el mismo sentido, caso de que por la Comisión se dé traslado al Sr. XXX de las actas íntegras, comunicaremos tal extremo a todas aquellas personas que pudieran resultar afectadas por la información contenida en las mismas (denunciantes y denunciados incluidos en los expedientes tratados por la junta de gobierno), para que puedan ejercitar también, si así lo consideraran

oportuno, las actuaciones que consideren convenientes en defensa de sus derechos e intereses.

(...)

Quinto.- Entendemos que la solicitud del Sr. XXX, quien en estas fechas ha presentado nueva denuncia contra la misma colegiada por diferentes actuaciones profesionales de la misma, pudiera estar incurso en la causa de inadmisión prevista en el art. 18 apartado e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conforme a la cual se inadmitirá, a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

(...)”.

Tal y como se indica en este informe, al mismo se acompañó una copia de cuatro actas de la Junta de Gobierno del COAFSAL celebradas con fechas 16 de octubre de 2019, 22 de enero de 2020, 26 de febrero de 2020 y 4 de agosto de 2020.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información al COAFSAL.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, y ello por cuanto su objeto es la desestimación presunta de la solicitud de información pública referida en el expositivo primero de los antecedentes, desestimación que ha tenido lugar al haber transcurrido, ahora, más de seis meses desde la presentación de aquella sin que el COAFSAL haya adoptado una resolución expresa. En este sentido, es evidente que no se puede considerar como Resolución expresa de la petición realizada ninguno de los correos electrónicos dirigidos por el Presidente de COAFSAL al solicitante.

El artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

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

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

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En este supuesto, la reclamación fue presentada, inicialmente ante el CTBG, dentro del plazo señalado.

No obstante, con carácter general, en relación con el plazo para reclamar frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/0012016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es en el marco constitucional y legislativo indicado donde se debe delimitar el ámbito material de la expresión “*actividades sujetas a derecho administrativo*” utilizada en el citado artículo 2.1. e) de la LTAIBG y determinar, a los efectos que aquí interesan,

la inclusión dentro de aquella de las actas de la Junta de Gobierno del COAFSAL cuya copia ha sido solicitada por el reclamante.

Al respecto, esta Comisión ya ha señalado en diversas ocasiones (entre otras, Resolución 75/2018, de 20 de abril, expte. de reclamación CT-0022/2018; Resolución 217/2018, de 10 de diciembre, expte. de reclamación CT-0175/2018; Resolución 125/2019, de 5 de julio, expte. de reclamación CT-310/2018; o Resolución 38/2020, de 7 de abril, expte. de reclamación CT-20/2019) que todo lo relacionado con el régimen jurídico de los órganos colegiados de los colegios profesionales, incluida la elaboración de actas, se trata de una actividad sujeta a Derecho administrativo.

Por su parte, el CTBG también ha sostenido que las actas de las juntas de gobierno de los colegios profesionales han de ser entendidas como “actividades sujetas a Derecho Administrativo” y tienen encaje en el presupuesto de hecho previsto por el legislador básico estatal para la efectiva aplicación a las entidades corporativas del art. 2.1 e) LTAIBG, (Resolución RT/0031/2017, de 26 de abril de 2017, fundamento jurídico 8).

Esta última Resolución del CTBG fue recurrida por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo, alegando este que no procedía la entrega de las actas de la junta de gobierno debido a que las mismas constituyen actividades privadas y no sujetas al derecho administrativo. Pues bien, partiendo de que el ICAM es una Corporación de Derecho Público que realiza actividades privadas y públicas y que, en lo relativo a las actividades sujetas a derecho administrativo, no solo está sometida al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, sino también a satisfacer y hacer efectivo el derecho que todas las personas tienen de acceder a la información pública, la Sentencia núm. 22/2018, de 23 de febrero, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 6, desestimó el recurso interpuesto por el ICAM, confirmando el derecho del solicitante a acceder a las actas de la junta de gobierno requeridas. En concreto, al derecho de acceso a la obtención de una copia de las actas de reuniones de la junta de gobierno del ICAM se refiere el fundamento de derecho cuarto de esta Sentencia en los siguientes términos:

“Dicho lo anterior se ha de analizar cada uno de los supuestos en los que se accede a la solicitud de información que se controvierten por el Colegio recurrente.

- El primero de ellos se refiere a la obtención de copia de todas las actas de reuniones de la Junta de Gobierno del ICAM desde la toma de posesión de la actual Junta de Gobierno, incluyendo orden del día, certificación de acuerdos tomados y asistentes -pregunta número 1- y, de manera específica, las actas de las Juntas de Gobierno expresamente indicadas en las preguntas 12 y 13,

relativas al contrato con la consultora (...), y acuerdo de la misma sobre la creación de una denominada Comisión ejecutiva de la Junta de Gobierno.

Es claro que la actividad relativa al régimen de funcionamiento de la Junta de Gobierno, de su convocatoria, régimen de acuerdos y, más en concreto, la documentación de los acuerdos que se adopten por los órganos de gobierno colegiales es una actividad de derecho público, pues así resulta de la aplicación supletoria de la Ley 40/2015, a la que se remite el art. 99.2 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, conforme al cual «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se aplicará a cuantos actos de los órganos colegiales supongan ejercicio de potestades administrativas. En todo caso, dicha Ley tendrá carácter supletorio para lo no previsto en este Estatuto General». De manera que su régimen jurídico como órgano colegiado se somete a lo prescrito en dicha norma estatal, y en particular a su art. 18, a cuyo tenor «De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados». Por lo tanto la información recogida en dichas actas es información pública y debe ser puesta a disposición de los peticionarios, con el solo límite impuesto por la garantía de la protección de datos, pues no es admisible que se alegue, sin acreditar ni probar lo afirmado, que en las actas se encuadran asuntos sujetos al derecho administrativo y otros de derecho privado”.

En definitiva, se puede concluir que la normativa vigente en materia de transparencia reconoce el derecho a acceder a la información contenida en las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno de un Colegio Profesional.

Sexto.- Partiendo de la premisa señalada, procede analizar ahora los motivos concretos alegados por el COAFSAL para no proporcionar al reclamante una copia de las actas de su Junta de Gobierno pedidas por este. En concreto, esta información ha sido denegada alegando la protección de los datos personales de las personas físicas que aparecen identificadas en aquellas.

Al respecto, procede señalar que las actas solicitadas contienen datos de carácter personal no especialmente protegidos (identificación a través de su nombre y dos apellidos de varias personas físicas), motivo por el cual resultaría aplicable, en principio, lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG. Este precepto dispone lo siguiente:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente



protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio de los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

Así mismo, se debe tener también en cuenta aquí lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 15 de la LTAIBG:

“Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

1. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de

Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: (...)

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

(...)".

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

"a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.

b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones.

(...)".

(las referencias realizadas a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se deben entender realizadas a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, actualmente vigente)

La lectura de las cuatro actas que han sido remitidas a esta Comisión de Transparencia por el COAFSAL (se presume que las mismas corresponden a las reuniones de la Junta de Gobierno celebradas durante el periodo de tiempo indicado por el solicitante, si bien la última de ellas tuvo lugar el 4 de agosto de 2020), revelan que los datos personales que aparecen en dos de ellas entrarían dentro de la categoría prevista en el citado artículo 15.2 de la LTAIBG (*"datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano"*), puesto que se trata de datos meramente identificativos (nombre y apellidos) de los asistentes a la Junta de Gobierno, de personal al servicio del COAFSAL, y, en fin, de personas que iban a participar en cursos organizados por el Colegio. Se trata de las actas

de las reuniones celebradas los días 16 de octubre de 2019 y 26 de febrero de 2020. El acceso a estas por el reclamante, por tanto, debe tener lugar, sin necesidad de la adopción de ningún trámite previo.

En el caso de las dos actas restantes, las correspondientes a las reuniones celebradas con fechas 22 de enero de 2020 y 4 de agosto de 2020 (esta última posterior a la finalización del período de tiempo referido en la petición de información), sí aparecen datos identificativos de varias personas físicas que no se pueden considerar circunscritos exclusivamente a la organización, funcionamiento o actividad pública del COAFSAL, en el sentido señalado en el artículo 15.2 de la LTAIBG. En este caso, para decidir si se debe acceder o no a lo solicitado por el reclamante, se debe proceder a realizar la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG. Para ello, se debe conceder previamente a los afectados por la información (personas físicas cuya identificación consta en tales actos) un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones oportunas, poniendo de manifiesto al solicitante de la información esta circunstancia (artículo 19.3 de la LTAIBG).

En cualquier caso, a juicio de esta Comisión de Transparencia y sin perjuicio de alguna circunstancia particular desconocida por este órgano que pueda conducir a la conclusión contraria y que, en su caso, pudiera surgir en el trámite de alegaciones antes señalado, en el supuesto aquí planteado el tipo de datos de carácter personal que constan en aquellas actas y su conexión con el funcionamiento y actividad del COAFSAL, inclinan la balanza hacia el interés público en la divulgación de la información solicitada en perjuicio de un pretendido derecho de los afectados que aparezcan identificados en aquellas.

En el supuesto de que existan otras actas correspondientes a reuniones de la Junta de Gobierno del COAFSAL celebradas durante el período de tiempo indicado por el solicitante, el acceso a estas deberá ajustarse a los criterios que se han señalado respecto a la protección de datos personales de quienes aparezcan identificados en aquellas.

Para finalizar con la cuestión relativa a la protección de datos personales, procede señalar que si la información deseada por el solicitante no incluyera los datos de las personas físicas que aparecen en las actas, nada impediría proceder de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, precepto de conformidad con el cual lo previsto en los tres primeros apartados del artículo 15 no resulta aplicable si el acceso a la información se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal; sin embargo, como hemos señalado, este acceso con los datos personales disociados no parece responder a la voluntad del solicitante de la información y ahora reclamante.

Séptimo.- Por otra parte, en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia por el Presidente de COAFSAL se hace referencia a la posibilidad de que

la solicitud de información cuya denegación presunta se ha impugnado, estuviera incurso en la causa de inadmisión recogida en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG (solicitudes de “*carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”).

Lo primero que debemos poner de manifiesto a este respecto es que si, a criterio del COAFSAL, la solicitud citada estuviera incurso en la citada causa de inadmisión, debía haber procedido a adoptar una resolución expresa de inadmisión de la petición en la cual se motivara suficientemente el carácter abusivo de la solicitud presentada.

En cualquier caso, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...).”

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho

de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

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

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

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

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

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

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

- Cuando, de ser atendida, 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 costumbre o la buena fe.

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

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.*

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras muchas, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, expte. de reclamación CT-0140/2018; Resolución 16/2019, de 5 de noviembre, expte. de reclamación CT-0322/2018; o Resolución 214/2020, de 20 de noviembre, expte. de reclamación CT-158/2020), el CTBG (entre otras, Resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades



de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.

De acuerdo con lo expuesto, esta Comisión de Transparencia considera que aquí no concurre ninguno de los elementos necesarios para poder considerar de carácter abusivo la solicitud de información que se encuentra en el origen de la presente reclamación, al tiempo que se puede entender que está justificada con la finalidad de la LTAIBG al responder a un interés legítimo de conocer cómo se toman las decisiones y bajo qué criterios actúa un Colegio Profesional, en este caso COAFSAL.

Octavo.- Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

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

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro

medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias.

En el caso que aquí nos ocupa, el solicitante solicita acceder a la información a través de la obtención de una copia de los documentos pedidos (actas de la Junta de Gobierno del COAFSAL), la cual puede ser remitida a la dirección de correo electrónico utilizada por el solicitante.

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

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Salamanca.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe **resolver expresamente la solicitud presentada reconociendo el derecho del solicitante a acceder a información pública pedida** en los términos que se han indicado y llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Remitir al solicitante una copia de las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Salamanca celebradas con fechas 16 de octubre de 2019 y 26 de febrero de 2020.

- Respecto a las actas correspondientes a las reuniones que tuvieron lugar los días 22 de enero de 2020 y 4 de agosto de 2020, realizar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los efectos de poder llevar a cabo la ponderación entre el interés público en la divulgación de aquellas y la protección de los derechos de las personas en ellas identificadas distintas a los asistentes a la reunión.

- Una vez realizado el citado trámite de alegaciones, adoptar la resolución expresa que corresponda respecto a estas dos actas concretas, considerando lo expuesto en el fundamento jurídico sexto de la presente Resolución.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y al Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Salamanca.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente

Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

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

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López