

Expedient núm. 103/2018

Resolució núm. 20/2019

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA
I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

COMISSIÓ EXECUTIVA

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sr. Carlos Flores Juberías

València, 14 de febrer de 2019

Reclamant: Sra. [REDACTED], en representació de l'Associació [REDACTED]

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Consell de Col·legis d'Infermeria de la Comunitat Valenciana (CECOVA).

Vista la reclamació número 103/2018, interposada per la Sra. [REDACTED], formulada contra el Consell de Col·legis d'Infermeria de la Comunitat Valenciana (CECOVA), i sent ponent el president del Consell Sr. Ricardo García Macho, s'adopta la següent:

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que hi ha en l'expedient, amb data 19 de juny de 2018, la Sra. [REDACTED] va presentar davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern una reclamació contra el Consell de Col·legis d'Infermeria de la Comunitat Valenciana (CECOVA).

Hi manifestava que CECOVA no havia respost a una sol·licitud d'accés a la informació pública presentada l'11 de febrer de 2018, reclamació que es transcriu literalment:

“Presente RECLAMACIÓ CONTRA EL CONSELL DE COL·LEGIS D'INFERMERIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA (CECOVA) PER DENEGACIÓ PER SILENCI de la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada amb data 11 de febrer de 2018, en relació amb els DOS ÚLTIMS PROCESSOS ELECTORALS, realitzats en aquest col·legi (docs núm. 2).

En l'escrit enviat als citats col·legis, se sol·licitava:

1. Totes les actes derivades de cada un dels processos, des de la reunió de la Junta de Govern en la qual es va decidir la convocatòria, fins a la presa de possessió de cada una de les noves juntes sorgides del procés.

2. Data d'inscripció en el registre de col·legis professionals corresponent, de la composició de cada una de les noves Juntes de Govern.

Una vegada complit àmpliament el termini legal, no he rebut cap resposta de CECOVA”.

Segon. Amb data 27 de juny de 2018, la Comissió Executiva del Consell de Transparència va remetre a CECOVA l'escrit pel qual se li atorgava tràmit d'audiència per un termini de quinze dies, perquè poguera formular les al·legacions que considerara oportunes. Aquest escrit va ser rebut per CECOVA el 5 de juliol de 2018.

Tercer. En resposta a l'escrit de la comissió executiva pel qual s'atorgava tràmit d'audiència, CECOVA va remetre un escrit el 26 de juliol de 2018, rebut en el Consell de Transparència el dia 27 de juliol, en el qual es presentaven sintetitzades les al·legacions següents:

1. No queda acreditada que la reclamant actue en representació que diu que ostentar, i falta el requisit essencial per a considerar que aquesta té la condició d'interessada.
2. No s'acredita l'existència d'un acord vàlidament adoptat per part de l'associació que legitime la petició de sol·licitar la informació.
3. La mateixa petició ha sigut remesa a uns altres o tots els col·legis professionals d'infermeria i consells de col·legis d'Espanya, de manera que estem davant un supòsit de peticions manifestament repetitives o de caràcter abusiu, prevista en l'article 18.1.e) de la Llei 19/2013.
4. La informació sol·licitada no pot ser facilitada en els termes en què ha sigut interessada. Ja que es tracta d'un model tipus que sembla dirigida inicialment als col·legis professionals i no als consells. La instància fa referència a la Junta de Govern i en CECOVA no hi ha Junta de Govern. Per tant, no pot facilitar-se la informació, ja que no s'ajusta la petició a les característiques i règim jurídic d'aquest Consell.
5. Ser aplicable de conformitat amb el que s'estableix en la DA primera, apartat 2 de la Llei 19/2013, el règim específic, previst en la normativa dels col·legis professionals pel que fa al principi de transparència en la seua gestió (art. 11 Llei 2/1974, de 13 de febrer, de col·legis professionals).
6. Quant a la data d'inscripció de les juntes de govern en el Registre de Col·legis Professionals, també es tracta d'informació sotmesa a un règim jurídic propi (articles 23 i següents, Llei valenciana 6/1997 de 4 de desembre).
7. La petició de dades que se sol·licita (nom i dades dels candidats, interventors...) entraria en col·lisió amb la L.O. 15/1999, de 13 de desembre, per la qual cosa seria aplicable el límit previst en l'article 15 de la Llei 19/2013.
8. Que la sol·licitud suposa una interferència il·legítima en l'activitat col·legial i en les funcions que té atribuïdes per llei o per delegació de les administracions públiques que contravé el marc regulador col·legial vigent i ignora l'especial règim de transparència que tenen els col·legis professionals.

Efectuada la deliberació de l'assumpte en diverses sessions d'aquesta comissió executiva, i sense que haja sigut possible complir el termini oportú a causa de les mancances estructurals d'aquest òrgan, s'adopta la present resolució sota els següents:

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. De conformitat amb l'article 24.1 en relació amb el 42.1 de la Llei 2/2015 de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant Llei 2/2015 valenciana), l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació, és la comissió executiva amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon. Quant al reclamant, es reconeix el dret de la Sra. [REDACTED] a acollir-se al que preveu l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, atés que l'article 11 d'aquesta llei garanteix el dret a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.

Tercer. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, dret d'accés a la informació pública i bon govern (estatal) en l'article 2 1 e) relatiu al seu àmbit subjectiu d'aplicació inclou les corporacions de dret públic quant a les seues activitats subjectes a dret administratiu. No obstant això, segons l'article 2.2n les corporacions de dret públic no es consideren a l'efecte d'aquesta llei com a administració pública. El

mateix disposa l'article 2. 1r f) la Llei 2/2015 valenciana respecte de l'àmbit subjectiu d'aplicació respecte de les les corporacions de dret públic, quant a les seues activitats subjectes a dret administratiu.

Els estatuts del Consell d'Infermeria de la Comunitat Valenciana, publicats per mitjà de la Resolució de 13 de juny de 2002 (DOGV núm. 4.292, de 15.07.2002), en l'article 32 estableix: “els col·legis d'infermeria i el CECOVA, com a corporacions de dret públic, estan subjectes al dret administratiu, quan exercisquen potestats públiques. La resta de la seua activitat es regeix pel dret privat”.

En conseqüència, l'Administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte del present recurs -CECOVA- està subjecta a les exigències de la llei mencionada.

Els col·legis professionals, reconeguts per la mateixa Constitució (art. 36) i configurats legalment de manera general per la Llei 2/1974, de 13 de febrer, de col·legis professionals, tenen una singular naturalesa en la seua configuració com a corporacions de dret públic de base privada que desenvolupen funcions públiques, la qual cosa es justifica pel compliment de diferents interessos públics (STC 89/1989, d'11 de maig, F.J. 7 i recentment STC 3/2013, de 17 de gener, F.J. 5. A la vista de la regulació bàsica, les seues funcions de manera general estan referides en l'article 5 (Llei 2/1974, de 13 de febrer) i els seus actes poden ser objecte de recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa quan estiguen subjectes al dret administratiu (art. 8) i en aquest àmbit s'ha d'entendre l'article 2.1.c) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, quan regula que l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu coneixerà de les qüestions que se susciten en relació amb [...] els actes i disposicions de les corporacions de dret públic, adoptats en l'exercici de les seues funcions públiques.

La STS de la Sala Tercera de 18 de juliol de 2008 (FJ 1r) recorda que els col·legis són corporacions públiques que constitueixen una realitat jurídica de base associativa i règim particular diferent del de les associacions de naturalesa privada (STC 5/96). Aquest caràcter de corporacions públiques no enfosqueixen la naturalesa privada de les seues finalitats i comeses principals (STC 20/88), i queda limitada la seua equiparació a les administracions públiques de caràcter territorial només a aspectes organitzatius i competencials en què es concreta i singularitza la dimensió pública dels col·legis (STC 87/89).

Aquesta particular naturalesa i funcions imposa analitzar cada actuació col·legial concreta per a determinar si queda subjecta a dret públic i, per tant, a la normativa de transparència. D'igual manera, tenen especial interès les diverses resolucions del Consell estatal de Transparència sobre col·legis professionals; es tracta de les resolucions 0046/2015, la R/0017/2016 i la R/0080/2016 de 22 de setembre de 2016.

Quart. Pel que fa a la petició cursada per la reclamant és pertinent amb les previsions de la llei -ja que les corporacions de dret públic estan obligades a complir la normativa aplicable sobre transparència- encara que si bé d'una manera que difereix de l'obligació de la resta de subjectes obligats amb la consideració d'Administració pública en tindre les citades corporacions una naturalesa mixta: pública i privada. En aquest sentit la normativa sobre transparència sol els obliga a facilitar informació en el que a les seues funcions públiques es refereix.

Quant a la naturalesa del règim electoral dels col·legis professionals, altres consells i comissionats de transparència també han tingut ocasió de pronunciar-se (RT 015/2016 del CTBG; R 477/2016 CTBG de 6 febrer 2017; R60/2016, de 29 de març de 2017; Resolució 11/2017 CTAR; RSCTG 75/2018).

El procediment electoral d'un col·legi professional és una matèria subjecta a dret administratiu, ja que es tracta de protegir un interès públic general, com és el que la seua manera d'organització i d'actuació siguen democràtics (STC 386/1993, de 23 de desembre, F.J. 2).

Cinqué. Respecte a la informació sol·licitada, passem a analitzar les al·legacions formulades:

- Que siga inadmesa la sol·licitud de dret d'accés, ja que queda acreditada la representació de la reclamant ni l'existència d'un acord de l'associació que legitime la petició de sol·licitar el dret d'accés a la informació. Sobre aquest tema cal assenyalar que consta en la documentació remesa per la reclamant a aquest Consell tant la identificació d'aquesta, per mitjà de la còpia del seu DNI i el certificat de la secretària de

l'associació de l'acord de l'Assemblea General Ordinària per la qual es nomena la reclamant titular de la presidència de la junta directiva de l'entitat.

Aquest Consell desconeix si aquesta documentació va ser remesa per la reclamant en la seua sol·licitud inicial dirigida a CECOVA, ja que si no fóra així, hauria d'haver-li-la requerida a fi que per la interessada s'esmenaren les deficiències de la seua sol·licitud, de conformitat amb el que s'estableix en l'article 68 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

- Quant a la no-existència d'un acord vàlidament adoptat que legitime la sol·licitud d'accés a la informació, no es considera necessari que perquè la reclamant sol·licite l'accés a una informació pública, siga necessari acreditar l'existència d'un acord exprés de l'òrgan en aquest sentit.

- Respecte a la causa d'inadmissió al·legada (art. 18.1.e Llei 19/2013), resulta necessari fixar com a premissa i punt de partida com han de ser interpretades les causes d'inadmissió.

Cal tindre en compte sobre aquest tema que l'article 18 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, estatal de transparència accés a la informació pública i bon govern regula les "causes d'inadmissió" en virtut de les quals: "1. S'inadmetran a tràmit, per mitjà de resolució motivada, les sol·licituds (...) que estiguen referides a determinats tipus d'informació a) b) c) d) i e)." I cal partir que les causes d'inadmissió expressades en l'article 18 de la Llei 19/2013 (i que d'alguna manera es concreten en l'article 16 de la Llei 2/2015 valenciana) operen com a restriccions al dret constitucional d'accés a la informació i que sota el principi de màxima transparència que presideix tota interpretació d'aquest dret ha de ser favorable a aquest i restrictiu quant als seus límits. En conseqüència, la inadmissió d'una sol·licitud d'accés a la informació s'ha d'abordar com una restricció que requereix ser motivada de manera clara i precisa per a cada supòsit concret. És més, no ha d'obviar-se l'especial cura i deure de motivació que han de tindre els subjectes obligats per a acudir a les causes d'inadmissió. Una mala interpretació, que conduïra a una inadmissió improcedent, privaria a la ciutadania de la garantia que implica la suficient motivació d'un límit i de la necessària ponderació que, sens dubte, ha de fer-se quan es tracta d'excepcions al dret d'accés a la informació per concurrència amb altres drets o béns o interessos (articles 14 i 15 Llei 19/2013).

Aquesta percepció de la necessària interpretació restrictiva i especial cura en la inadmissió ha sigut també expressat, per exemple, pel Consell de Transparència estatal en diversos dels seus criteris, en particular i pel que ara concerneix, es percep en els Criteris 3/2016: Causes d'inadmissió de sol·licituds d'informació. Sol·licitud d'informació repetitiva o abusiva. D'igual manera s'aprecia el principi de màxima transparència respecte de les restriccions i la motivació suficient en criteris, dictàmens i resolucions de la GAIP de Catalunya, com per exemple en general en la Resolució de 17 de desembre de 2015, de finalització de la Reclamació 15/2015 (FJ 2n) i en diversos supòsits respecte de les causes d'inadmissió de sol·licituds d'accés.

Així les coses, i segons el que s'ha exposat, cal concloure afirmant, com a punt de partida, que les causes d'inadmissió de sol·licituds d'accés a la informació de l'article 18 de la Llei 19/2013 estatal són restriccions d'aquest dret constitucional que han d'interpretar-se restrictivament i amb especial cautela, ja que la seua aplicació priva, fins i tot, de garanties de ponderació de les excepcions dels articles 14 i 15 d'aquesta llei. Qualsevol subjecte obligat per la llei, a l'hora d'aplicar una causa d'inadmissió, no solament haurà de guardar el referit criteri restrictiu, sinó també realitzar una expressa i fundada motivació centrada en el supòsit concret en el qual es fonamenta.

En un sentit similar aquest Consell s'ha expressat en les resolucions dels expedients 18/2016 i 26/2016.

El criteri interpretatiu esmentat estableix: "l'article 18.1.e) de la Llei 19/2013 associa el caràcter abusiu de la sol·licitud a la condició que la petició no estiga justificada amb la finalitat de la llei.

D'aquesta manera hi ha dos elements essencials per a l'aplicació d'aquesta causa d'inadmissió:

A) Que l'exercici del dret siga abusiu qualitativament, no en sentit quantitatiu: el fet que una mateixa persona presente un nombre determinat de sol·licituds no determina necessàriament un exercici abusiu del dret, i

B) Que l'exercici del dret pugja considerar-se excessiu, és a dir, quan no arribe a conjugar-se amb la finalitat de la llei.

Així, una sol·licitud ha d'entendre's **ABUSIVA** quan estiga en algun dels supòsits o es donen alguns dels elements que s'esmenten a continuació:

- Amb caràcter general, en aquells casos en què pugua considerar-se inclosa en el concepte d'abús de dret recollit en l'article 7.2 del Codi Civil i avalat per la jurisprudència, és a dir: Qualsevol acte o omisió que per la intenció del seu autor, pel seu objecte o per les circumstàncies en què es realitze sobrepassi manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret.

- Quan, si fóra atesa, requerira un tractament que obligara a paraitzar la resta de la gestió dels subjectes obligats a subministrar la informació, impedit l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic que tenen encomanat, i així estiga d'acord amb una ponderació raonada i basada en indicadors objectius.

- Quan supose un risc per als drets de tercers.

- Quan siga contrària a les normes, els costums o la bona fe”.

Cap d'aquestes circumstàncies semblen donar-se en la sol·licitud de dret d'accés, ni s'acrediten en l'escrit d'al·legacions presentat pel col·legi.

- Respecte a l'al·legat que no pot facilitar-se la informació, ja que no s'ajusta la petició a les característiques i règim jurídic d'aquest Consell, per fer referència a un òrgan no existent en CECOVA, com és la junta de govern. Si bé, és cert que els òrgans de govern del CECOVA són el Ple i el Comitè Executiu, de conformitat amb el que estableix l'article 9 dels seus estatuts. Com també assenyala CECOVA es tracta d'un model tipus utilitzat i això no és excusa per a no facilitar la informació que a aquest òrgan es refereix quant al procés d'elecció dels òrgans de govern de CECOVA.

- Un altre motiu al·legat per CECOVA pel qual considera que s'ha d'inadmetre la sol·licitud de la reclamant és l'aplicació de la disposició adicional primera de la Llei 19/2013, que en l'apartat segon preveu que es regiran per la seua normativa específica aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic de dret d'accés a la informació. Al·legant com a règim jurídic el que s'estableix en l'article 11 de la Llei 2/1974, de 13 de febrer, de col·legis professionals.

L'article mencionat no regula cap règim jurídic específic de dret d'accés a la informació, sinó que estableix que les organitzacions col·legials estan sotmeses al principi de transparència en la seua gestió. Per a això, s'haurà d'elaborar una memòria anual, el contingut de la qual es detalla en aquest precepte i que ha de ser objecte de publicitat. Per tant, no pot acceptar-se l'al·legació formulada. Igual que l'al·legat respecte de les dates d'inscripció de les juntes de govern en el Registre de Col·legis Professionals, l'article 23 i següents de la Llei 6/1997, de 4 de desembre, regula el registre de col·legis professionals i no ningun règim jurídic específic de dret d'accés a la informació.

- Respecte a l'aplicació del límit de l'article 15 de la Llei 19/2013, quant a la protecció de dades de caràcter personal, aquest precepte assenyala que si la informació sol·licitada continguera dades especialment protegides a les quals fa referència l'apartat 2 de l'article 7 de la LO 15/1999, de 13 de desembre, és a dir, dades relatives a la religió, creences, ideologia, l'accés únicament es podrà autoritzar en cas que es disposara del consentiment exprés i per escrit de l'afectat, llevat que aquest afectat haguera fet manifestament públics les dades amb anterioritat al fet que se sol·licitara l'accés. Per a continuar dient que amb caràcter general, i llevat que en el cas concret prevalga la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interés públic en la divulgació que ho impedisca, es concedirà l'accés a la informació que continga dades merament identificatives relacionades amb l'organització, funcionament o activitat pública de l'òrgan.

Quan la informació sol·licitada no continguera dades especialment protegides (com el nom, cognoms, el NIF que pugua figurar en les actes...), l'òrgan al qual es dirigisca la sol·licitud concedirà l'accés amb la ponderació prèvia suficientment raonada de l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguen en la informació sol·licitada. No sent aplicable l'anterior si l'accés s'efectua amb la dissociació prèvia de les dades de caràcter personal de manera que s'impedisca la identificació de les persones afectades.

No sembla que en aquest tipus d'actes hi haja dades especialment protegides i, en tot cas, es pot procedir a la dissociació de les dades de caràcter personal com s'ha indicat anteriorment, sempre que amb això la informació manque de sentit. Tampoc per part de CECOVA en les seues al·legacions s'ha realitzat cap mena de ponderació entre l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats.

- Que la sol·licitud d'accés suposa una interferència il·legítima en l'activitat col·legial i que vulnera la garantia constitucional de la qual gaudeixen les corporacions col·legials. Cal assenyalar que el dret d'accés a la informació pública és un dret que la legislació de transparència garanteix a qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei. Sense que aquest Consell, haja d'entrar a valorar sobre les manifestacions efectuades pel col·legi quant a les actuacions de la peticionària.

RESOLUCIÓ

Atesos els antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana acorda:

PRIMER. Estimar la reclamació interposada per la Sra. [REDACTED], en representació de l'Associació [REDACTED], el 19 de juny de 2018 contra el CECOVA.

SEGON. Instar el CECOVA que facilite a la reclamant la informació pública sol·licitada en el termini màxim d'un mes comptador des de la notificació d'aquesta resolució, respectant els límits dels articles 14 i 15 de la Llei 19/2013.

TERCER. Convidar la persona reclamant que comuniqui a aquest Consell qualsevol incidència que sorgisca respecte de l'execució d'aquesta resolució i que pugja perjudicar els seus drets i interessos.

QUART. Sol·licitar al CECOVA que informe aquest Consell de les actuacions dutes a terme per a complir el que disposa en la present resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, de conformitat amb el que estableixen els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

Ricardo García Macho