

Expedient núm. 104/2018

Resolució núm. 21/2019

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

COMISSIÓ EXECUTIVA

President:

Ricardo García Macho

Vocals:

Emilia Bolinches Ribera

Lorenzo Cotino Hueso

Carlos Flores Juberías

València, 14 de febrer de 2019

Reclamant: [REDACTED], en representació de l'associació [REDACTED]

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Col·legi Oficial d'Infermeria de València.

VISTA la reclamació número 104/2018, interposada per [REDACTED], formulada contra el Col·legi Oficial d'Infermeria de València, i com a ponent el president del Consell Ricardo García Macho, s'adopta la següent,

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que consta en l'expedient, amb data el 19 de juny de 2018, [REDACTED] va presentar davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern una reclamació contra el Col·legi Oficial d'Infermeria de València.

En aquesta manifestava que el Col·legi Oficial d'Infermeria de València no havia respost 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 COL·LEGI OFICIAL D'INFERMERIA DE VALÈNCIA 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 (doc. núm.2).

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

1. Totes les actes derivades de cadascun 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 cadascuna de les noves juntes sorgides del procés.

2. Data d'inscripció en el registre de col·legis professionals corresponent, de la composició de cadascuna de les noves juntes de govern.

S'ha complit àmpliament el termini legal i no he rebut cap resposta del Col·legi Oficial d'Infermeria de València.”

Segon. Amb data 27 de juny de 2018, la Comissió Executiva del Consell de Transparència va remetre al Col·legi Oficial d'Infermeria de València un escrit pel qual se li atorgava el tràmit d'audiència per un termini de quinze dies, perquè poguera formular les al·legacions que considerara oportunes. Aquest escrit el va rebre el Col·legi Oficial d'Infermeria de València el 4 de juliol de 2018.

Tercer. En resposta a l'escrit de la Comissió Executiva, pel qual s'atorgava tràmit d'audiència, el Col·legi Oficial d'Infermeria de València 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 la representació que diu tindre, 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. Que la sol·licitud comporta 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.
4. La sol·licitud formulada vulnera la garantia constitucional de la qual gaudeixen les corporacions col·legials segons l'article 36 de la CE, ja que la sol·licitant s'atribueix a si mateixa a través d'uns estatuts associatius funcions i competències pròpies i reservades a autoritats públiques, jurisdiccionals i administratives, en pretendre controlar, fiscalitzar i investigar l'activitat de l'organització col·legial al marge de les vies legalment previstes.
5. La mateixa petició ha sigut remesa a uns altres o a tots els col·legis professionals d'infermeria i consells de col·legis d'Espanya, de manera que estem davant un cas de peticions manifestament repetitives o de caràcter abusiu previst en l'article 18.1.e de la Llei 19/2013.
6. Ser aplicable de conformitat amb el que s'estableix en la disposició addicional 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 (article 11 Llei 2/1974, de 13 de febrer, de col·legis professionals).
7. 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 de la Llei valenciana 6/1997, de 4 de desembre).
8. La petició de dades que se sol·liciten (nom i dades dels candidats, interventors...) entraria en col·lisió amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, per la qual cosa seria aplicable el límit previst en l'article 15 de la Llei 19/2013.

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 manques estructurals d'aquest òrgan, s'adopta aquesta resolució sota els següents,

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. D'acord 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 endavant, 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 impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon. Quant a la reclamant, es reconeix el dret de [REDACTED] a acollir-se al que es preveu en 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 l'anterior, d'acord amb 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 2.1.r.f de 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 mitjançant Resolució de 13 de juny de 2002 (DOGV núm. 4292, de 15.07.2002), en l'article 32 estableix que "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 d'aquest recurs –EL COL·LEGI OFICIAL D'INFERMERIA DE VALÈNCIA- està subjecte a les exigències de la llei esmentada.

Els col·legis professionals, reconeguts per la Constitució (article 36) i configurats legalment de manera general per la Llei 2/1974, de 13 de febrer, de col·legis professionals, disposen d'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, FJ 7 i recentment STC 3/2013, de 17 de gener, FJ 5. A la vista de la regulació bàsica, les seues funcions de manera general estan indicades en l'article 5 (Llei 2/1974, de 13 de febrer) i els seus actes poden ser "recurribles davant la jurisdicció contenciosa administrativa" "quan estiguen subjectes al dret administratiu" (art. 8) i en aquest àmbit ha d'entendre's 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 contencios 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".

L'STS de la Sala Tercera, de 18 de juliol de 2008 (FJ 1r) recorda que els col·legis són corporacions públiques "i constitueixen una realitat jurídica de base associativa i règim particular diferent del de les associacions de naturalesa privada" (STC 5/96). Aqueix caràcter de corporacions públiques "no aconseguix enfosquir 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 "sols en els aspectes organitzatius i competencials en els quals 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. De la mateixa manera, tenen especial interès les diverses resolucions del Consell Estatal de Transparència sobre col·legis professionals; es tracta de les resolucions 0046/2015, l'R/0017/2016 i l'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 d'una manera que difereix de l'obligació de la resta de subjectes obligats amb la consideració d'Administració pública en tindre les corporacions esmentades una naturalesa mixta: pública i privada. En aquest sentit, la normativa sobre transparència només les obliga a facilitar informació en allò que faça referència a les seues funcions públiques.

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 que la seua manera d'organització i d'actuació siguen democràtics (STC 386/1993, de 23 de desembre, FJ 2).

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

- Que siga inadmesa la sol·licitud de dret d'accés perquè no 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, mitjançant 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 al Col·legi Oficial d'Infermeria de València, ja que si no és així, hauria d'haver-li-la requerit a fi que la interessada esmenara les deficiències de la seua sol·licitud, de conformitat amb el que estableix 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.

- 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 l'associació.

- Respecte de la causa d'inadmissió al·legada (article 18.1.e Llei 19/2013) és 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, mitjançant resolució motivada, les sol·licituds (...) que es referisquen a determinats tipus d'informació a) b) c) d) i e)." I cal partir que les causes d'inadmissió expressades en el referit 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 qualsevol interpretació d'aquest dret s'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 ha d'abordar-se com una restricció que requereix ser motivada de manera clara i precisa per a cada supòsit concret. És més, no s'ha d'obviar 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 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. De la mateixa 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 haurà, a l'hora d'aplicar una causa d'inadmissió, no solament guardar el referit criteri restrictiu, sinó també realitzar una expressa i fonamentada 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 citat criteri interpretatiu estableix que 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 conjuguar-se amb la finalitat de la Llei.

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

- Amb caràcter general, en aquells casos en què pugja considerar-se inclosa en el concepte d'abús de dret recollit en l'article 7.2 del Codi Civil i avalat per la jurisprudència, això és: “Qualsevol acte o omissió 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 és atesa, requerira un tractament que obligara a paraitzar la resta de la gestió dels subjectes obligats a subministrar la informació, i impedira l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic que tenen encomanat, i així resulte 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.

- Un altre motiu al·legat pel col·legi pel qual considera que ha d'inadmetre's la sol·licitud de la reclamant és l'aplicació de la disposició adicional primera de la Llei 19/2013, que en el seu 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. I al·leguen 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 citat 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 i, per a això, han 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. De la mateixa manera 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 s. de la Llei 6/1997, de 4 de desembre, regula el Registre de Col·legis Professionals i no cap règim jurídic específic de dret d'accés a la informació.

- Finalment i respecte de 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 es refereix l'apartat 2 de l'article 7 de la L.O. 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 tinguera el consentiment exprés i per escrit de l'afectat, llevat que aquest afectat haguera fet manifestament públiques les dades amb anterioritat 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 pugja 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 és 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 qualsevol cas es pot procedir a la dissociació de les dades de caràcter personal com s'ha indicat amb anterioritat, sempre que amb això la informació manque de sentit. Tampoc per part del col·legi 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.

RESOLUCIÓ

En atenció als 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 [REDACTED], en representació de l'associació [REDACTED], el 19 de juny de 2018 contra el Col·legi Oficial d'Infermeria de València.

Segon.- Instar el Col·legi Oficial d'Infermeria de València perquè 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.- Invitar la persona reclamant perquè 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 Col·legi Oficial d'Infermeria de València que informe aquest Consell de les actuacions dutes a terme per a complir el que es disposa en la present resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar un 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 seua notificació, de conformitat amb el que s'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