

Expediente N° 104/2018

Resolución N.º 21/2019

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

En Valencia, a 14 de febrero de 2019

Reclamante: D^a [REDACTED], en representación de la Asociación [REDACTED].

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Colegio Oficial de Enfermería de Valencia.

VISTA la reclamación número **104/2018**, interpuesta por D^a [REDACTED], formulada contra el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia, y siendo ponente el Presidente del Consejo D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha el 19 de junio de 2018, D^a [REDACTED] presentó ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno una reclamación contra el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia. En ella manifestaba que el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia no había respondido a una solicitud de acceso a la información pública presentada el 11 de febrero de 2018, reclamación que se transcribe literalmente:

“presento RECLAMACIÓN CONTRA EL COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE VALENCIA POR DENEGACIÓN POR SILENCIO de la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 11 de febrero de 2018, en relación con los DOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES celebrados en dicho colegio (Docs. nº2).

En el escrito enviado a los citados colegios, se solicitaba:

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.

Cumplido ampliamente el plazo legal, no he recibido respuesta alguna del Colegio Oficial de Enfermería de Valencia.”

Segundo.- En fecha 27 de junio de 2018, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia remitió al Colegio Oficial de Enfermería de Valencia escrito por el que se le otorgaba trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Dicho escrito fue recibido por el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia el 4 de julio de 2018.

Tercero.- En respuesta al escrito de la Comisión Ejecutiva por el que se otorgaba trámite de audiencia, el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia remitió escrito el 26 de julio de 2018, recibido en el Consejo de Transparencia el día 27 de julio, en el que se presentaban sintetizadas las siguientes alegaciones:

1. No quedar acreditada que la reclamante actúe en representación que dice ostentar, faltando el requisito esencial para considerar que la misma tiene la condición de interesada.
2. No se acredita la existencia de un acuerdo válidamente adoptado por parte de la asociación que legitime la petición de solicitar la información.
3. Que la solicitud supone una interferencia ilegítima en la actividad colegial y en las funciones que tiene atribuidas por Ley o por delegación de las Administraciones Públicas que contraviene el marco regulatorio colegial vigente e ignora el especial régimen de transparencia que tienen los colegios profesionales.
4. La solicitud formulada vulnera la garantía constitucional de las que gozan las corporaciones colegiales según el art 36 de la CE, ya que la solicitante se atribuye a sí misma a través de unos estatutos asociativos funciones y competencias propias y reservadas a autoridades públicas, jurisdiccionales y administrativas, al pretender controlar, fiscalizar e investigar la actividad de la organización colegial al margen de los cauces legalmente previstos.
5. La misma petición ha sido remitida a otros o todos los Colegios Profesionales de Enfermería y Consejos de Colegios de España, de modo que estamos ante un supuesto de peticiones manifiestamente repetitivas o de carácter abusivo prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013.
6. Ser de aplicación de conformidad con lo establecido en la DA Primera, apartado 2 de la Ley 19/2013, el régimen específico previsto en la normativa de los Colegios Profesionales en lo que se refiere al principio de transparencia en su gestión (art. 11 Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).
7. En cuanto a la fecha de inscripción de las Juntas de Gobierno en el Registro de Colegios Profesionales, también se trata de información sometida a un régimen jurídico propio (arts. 23 y ss Ley Valenciana 6/1997 de 4 de diciembre).
8. La petición de datos que se solicita (nombre y datos de los candidatos, interventores...) entraría en colisión con la LO 15/1999, de 13 de diciembre, por lo que sería de aplicación el límite previsto en el art. 15 de la Ley 19/2013.

Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de este órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo.- En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho de D^a [REDACTED] a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

Tercero.- La Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, derecho de acceso a la información pública y Buen Gobierno (estatal) en su artículo 2 1 e) relativo a su ámbito subjetivo de aplicación incluye a las corporaciones de derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. No obstante lo anterior, en razón del artículo 2. 2º las Corporaciones de Derecho público no se consideran

a efectos de esta Ley como Administración Pública. Lo mismo dispone el artículo 2. 1º f) la Ley 2/2015 valenciana respecto del ámbito subjetivo de aplicación respecto de las “Las corporaciones de derecho público, en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo.”

Los Estatutos del Consejo de Enfermería de la Comunidad Valenciana, publicados mediante Resolución de 13 de junio de 2002 (DOGV núm 4.292 de 15.07.2002), en su artículo 32 establece que *“los colegios de Enfermería y el CECOVA, como corporaciones de derecho público, están sujetos al derecho administrativo, en cuanto ejerzan postestades públicas. El resto de su actividad se rige por el derecho privado”*.

En consecuencia, la Administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso – EL COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE VALENCIA- se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley.

Los colegios profesionales, reconocidos por la propia Constitución (art. 36) y configurados legalmente de modo general por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, cuentan con una singular naturaleza en su configuración como Corporaciones de Derecho Público de base privada que desarrollan funciones públicas, lo cual se justifica por el cumplimiento de diferentes intereses públicos (STC 89/1989, de 11 de mayo, F.J. 7 y recientemente STC 3/2013, de 17 de enero, F.J. 5. A la vista de la regulación básica, sus funciones de modo general vienen referidas en el artículo 5 (Ley 2/1974, de 13 de febrero) y sus actos pueden ser “recurriribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” “en cuanto estén sujetos al Derecho Administrativo” (art. 8) y en este ámbito debe entenderse el artículo 2.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando regula que “el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con [...] los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas”.

La STS de la Sala Tercera de 18 de julio de 2008 (FJ 1º) recuerda que los colegios son corporaciones públicas “constituyendo una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinto del de las asociaciones de naturaleza privada” (STC 5/96). Ese carácter de Corporaciones públicas “no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales” (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial “a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios” (STC 87/89).

Esta particular naturaleza y funciones impone analizar cada actuación colegial concreta para determinar si queda sujeta a Derecho público y por tanto a la normativa de transparencia. De igual modo, tienen especial interés las diversas resoluciones del Consejo estatal de Transparencia sobre colegios profesionales; se trata de las resoluciones 0046/2015, la R/0017/2016 y la R/0080/2016 de 22 de septiembre de 2016.

Cuarto.- Por lo que se refiere a la petición cursada por la reclamante es pertinente con las previsiones de la Ley -en tanto que las Corporaciones de Derecho Público están obligadas a cumplir con la normativa aplicable sobre transparencia- aunque si bien de una manera que difiere de la obligación del resto de sujetos obligados con la consideración de Administración Pública al tener las citadas Corporaciones una naturaleza mixta: pública y privada. En este sentido la normativa sobre transparencia solo les obliga a facilitar información en lo que a sus funciones públicas se refiere.

En cuanto a la naturaleza del régimen electoral de los Colegios Profesionales, otros Consejos y Comisionados de Transparencia también han tenido ocasión de pronunciarse (RT 015/2016 del CTBG; R 477/2016 CTBG de 6 febrero 2017; R60/2016, de 29 de marzo de 2017; Resolución 11/2017 CTAR; RSCTG 75/2018)

El procedimiento electoral de un colegio profesional es una materia sujeta a Derecho Administrativo en tanto en cuanto se trata de proteger un interés público general, como es el de que su modo de organización y de actuación sean democráticos (STC 386/1993, de 23 de diciembre, F.J. 2).

Quinto.- Respecto a la información solicitada, pasamos a analizar las alegaciones formuladas:

- Que sea inadmitida la solicitud de derecho de acceso por no quedar acreditada la representación de la reclamante ni la existencia de un acuerdo de la asociación que legitime la petición de solicitar el derecho de acceso a la información.

Al respecto señalar que consta en la documentación remitida por la reclamante a este Consejo tanto la identificación de la misma, mediante copia de su DNI y el certificado de la secretaria de la asociación del acuerdo de la Asamblea General Ordinaria por la que se nombra a la reclamante titular de la Presidencia de la Junta directiva de la entidad.

Este Consejo desconoce si esta documentación fue remitida por la reclamante en su solicitud inicial dirigida al Colegio Oficial de Enfermería de Valencia, ya que de no ser así, debería habérsela requerido a fin de que por la interesada se subsanasen las deficiencias de su solicitud, de conformidad con lo establecido en el art. 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas.

- En cuanto a la no existencia de un acuerdo válidamente adoptado que legitime la solicitud de acceso a la información, no se considera necesario que se para que la reclamante solicite el acceso a una información pública, sea necesario acreditar la existencia de un acuerdo expreso del órgano en ese sentido.

- Que la solicitud de acceso supone una interferencia ilegítima en la actividad colegial y que vulnera la garantía constitucional de la que gozan las corporaciones colegiales. Señalar que el derecho de acceso a la información pública es un derecho que la Legislación de Transparencia garantiza a cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley. Sin que este Consejo, deba entrar a valorar sobre las manifestaciones efectuadas por el Colegio en cuanto a las actuaciones de la Asociación.

- Respecto a la causa de inadmisión alegada, (art. 18.1.e Ley 19/2013) resulta preciso fijar como premisa y punto de partida cómo deben ser interpretadas las causas de inadmisión.

Cabe tener en cuenta al respecto que el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, estatal de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula las “causas de inadmisión” en virtud de las cuales: “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) que vengán referidas a determinados tipos de información a) b) c) d) y e).” Y hay que partir de que las causas de inadmisión expresadas en el referido artículo 18 de la Ley 19/2013 (y que de algún modo se concretan en el artículo 16 de la Ley 2/2015 valenciana) operan como restricciones al derecho constitucional de acceso a la información y que bajo el principio de máxima transparencia que preside toda interpretación de este derecho hay de ser favorable al mismo y restrictivo por cuanto a sus límites. En consecuencia, la inadmisión de una solicitud de acceso a la información debe abordarse como una restricción que precisa ser motivada de manera clara y precisa para cada supuesto concreto. Es más, no debe obviarse el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación, que condujera a una inadmisión improcedente, privaría a la ciudadanía de la garantía que implica la suficiente motivación de un límite y de la necesaria ponderación que sin duda debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso a la información por concurrencia con otros derechos o bienes o intereses (artículos 14 y 15 Ley 19/2013).

Esta percepción de la necesaria interpretación restrictiva y especial cuidado en la inadmisión ha sido también expresado, por ejemplo, por el Consejo de Transparencia estatal en varios de sus criterios, en particular y por lo que ahora concierne, viene a percibirse en los Criterios 3/2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva. De igual modo se viene apreciando el principio de máxima transparencia respecto de las restricciones y la motivación suficiente en criterios, dictámenes y resoluciones de la GAIP de Cataluña, como por ejemplo en general en la Resolución de 17 de diciembre de 2015, de finalización de la Reclamación 15/2015 (FJ 2º) y en diversos supuestos respecto de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso.

Así las cosas, y según lo expuesto, cabe concluir afirmando, como punto de partida que las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información del artículo 18 de la Ley 19/2013 estatal son restricciones de este derecho constitucional que deben interpretarse restrictivamente y con especial cautela, puesto que su aplicación priva incluso de garantías de ponderación de las excepciones de los

artículos 14 y 15 de dicha ley. Todo sujeto obligado por la ley deberá, a la hora de aplicar una causa de inadmisión no solo guardar el referido criterio restrictivo, sino también realizar una expresa y fundada motivación centrada en el supuesto concreto en el que se funde.

En un sentido similar este Consejo se ha expresado en las resoluciones de los expedientes 18/2016 y 26/2016.

El citado Criterio interpretativo establece que el: “*art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

De este modo 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.

*Así, una solicitud debe entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den algunos 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, esto 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 del ejercicio de un derecho”.

- Cuando, de ser atendida, requiriera 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”.

Ninguna de estas circunstancias parecen darse en la solicitud de derecho de acceso, ni se acreditan en el escrito de alegaciones presentado por el colegio.

- Otro motivo alegado por el Colegio por el que considera que debe inadmitirse la solicitud de la reclamante es la aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, que en su apartado segundo prevé que se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de derecho de acceso a la información. Alegando como régimen jurídico lo establecido en el artículo 11 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

El citado artículo no regula ningún régimen jurídico específico de derecho de acceso a la información, sino que establece que las organizaciones colegiales están sometidas al principio de transparencia en su gestión. Debiendo, para ello, elaborar una memoria anual, cuyo contenido se detalla en dicho precepto y que debe ser objeto de publicidad. Por tanto no puede aceptarse la alegación formulada. Al igual que lo alegado respecto de las fechas de inscripción de las Juntas de Gobierno en el Registro de Colegios Profesionales, el artículo 23 y ss de la Ley 6/1997 de 4 de diciembre regula el Registro de Colegios Profesionales y no ningún régimen jurídico específico de derecho de acceso a la información.

- Por último y respecto a la aplicación del límite del artículo 15 de la Ley 19/2013, en lo relativo a la protección de datos de carácter personal, dicho precepto señala que si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, es decir datos relativos a la religión, creencias, ideología, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Para continuar diciendo que 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 la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos (como el nombre, apellidos, el NIF que pueda figurar en las actas...), 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. No siendo aplicable lo anterior si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

No parece que en este tipo de actas existan datos especialmente protegidos y en todo caso se puede proceder a la disociación de los datos de carácter personal como se ha indicado con anterioridad, siempre que con ello la información carezca de sentido. Tampoco por parte del colegio en sus alegaciones se ha realizado ningún tipo de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, acuerda

PRIMERO: Estimar la reclamación interpuesta por D^a [REDACTED], en representación de la Asociación [REDACTED], el 19 de junio de 2018 contra el Colegio Oficial de Enfermería de Valencia.

SEGUNDO: Instar al Colegio Oficial de Enfermería de Valencia a que facilite a la reclamante la información pública solicitada en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación de esta resolución, respetando los límites de los arts. 14 y 15 de la Ley 19/2013.

TERCERO.- Invitar a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

CUARTO- Solicitar al Colegio Oficial de Enfermería de Valencia que informe a este Consejo de las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Resolución.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho