



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

INFORME DE SOL·LICITUD D'EMPARA AMB RELACIÓ AL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ

INFORME: 04/2020, de 24 de juliol de 2020.

PETICIÓ: Mesa del Parlament

ASSUMPTE: Sol·licitud d'empara presentada per la diputada Susana Beltrán García, del Grup Parlamentari de Ciutadans, amb relació al dret d'accés a la informació de la sol·licitud d'informació amb núm. de tramitació següent **320-02258/12**

I. ANTECEDENTS

1. El dia 12 de febrer de 2020 (Reg. d'entrada núm. 58265), la diputada Susana Beltrán García del Grup Parlamentari de Ciutadans, en exercici del que estableix l'article 6 i següents del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), presenta escrit de sol·licitud d'informació al govern en el que demana: «Copia de los expedientes de concesión de subvenciones o cualquier atribución patrimonial en virtud de convenios o equivalentes por parte de la Generalitat de Cataluña a órganos, organismos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, entre los años 2013 a 2020» (Número de tramitació 320-02258/12).
2. Amb posterioritat, la Mesa del Parlament, el dia 18 de febrer de 2020, admet a tràmit la sol·licitud d'informació de conformitat amb l'article 6 del RPC, i el Secretari General en dona trasllat al Govern per mitjà de la Directora General de Relacions Institucionals i amb el Parlament el dia 20 de febrer de 2020 (Reg. sortida núm. 11981).
3. En data 17 d'abril de 2020 (Reg. entrada núm. 62700), en compliment de la referida sol·licitud d'informació, el Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència envia per correu electrònic a l'adreça del Registre de Secretaria General del Parlament un escrit de resposta (atès que l'edifici del Palau del Parlament roman tancat com a conseqüència de la pandèmia de la Covid-19) on requereix a la diputada que, en compliment amb la Llei 19/2014 de 29 de desembre, concreti la informació a la qual vol tenir accés, atès que la formulació de la sol·licitud està redactada en termes massa genèrics que no permeten al Govern donar un adequat compliment a la petició d'informació sol·licitada. Es dona trasllat de la resposta del Govern a la diputada el dia 29 d'abril de 2020 (Reg. sortida núm. 12742).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

4. La diputada davant la insatisfacció amb la resposta del Govern presenta a la Mesa del Parlament en data 7 de maig de 2020 (Reg. d'entrada núm. 64059) una sol·licitud de requeriment perquè se li faciliti la informació demanada, de conformitat amb el que estableix l'article 8.2 del RPC. La diputada considera que el Govern no pot negar-li la informació escudant-se en una suposada imprecisió en la formulació de la petició.

Atesa aquesta sol·licitud, la Mesa del Parlament va adoptar, el 12 de maig de 2020, l'acord de requerir a l'autoritat responsable que complís el deure de facilitar la informació demanada en el termini improrrogable de tres dies hàbils a comptar de l'endemà de la comunicació de l'acord (Reg. sortida núm. 12842). La comunicació d'aquest acord es va produir el dia 14 de maig de 2020.

5. El 10 de juny de 2020 es tramet a la diputada (Reg. sortida núm. 13129) la resposta del Govern al requeriment, que havia estat enviada per correu electrònic al Registre de Secretaria General del Parlament el dia 2 de juny de 2020 (Reg. entrada núm. 66882). El Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència es reitera en la seva contesta de 17 d'abril de 2020 (Reg. entrada núm. 62700) manifestant que «Tenint en compte que la diputada no ha concretat la seva petició tal com li vam demanar, si no que ha reiterat les mateixes paraules, el Govern no pot donar resposta a la seva sol·licitud perquè la formulació de la mateixa en aquests termes no ho fa possible. Per consegüent, creiem convenient reiterar la petició d'una major concreció en l'objecte de la sol·licitud, en el sentit de delimitar l'objecte (tipus de vinculació) i l'organisme (quin o quins interessos).»

Malgrat que la resposta del departament és de 2 de juny, la diputada hi té accés el dia 10 de juny de 2020, fet que provoca que la diputada presenti sol·licitud d'empara a la Mesa del Parlament el dia 3 de juny de 2020 (Reg. entrada Núm. 67076) per considerar que se li està vulnerant el seu dret d'informació atès que el Govern no ha lliurat la documentació que se li demanava en el requeriment.

6. Vist que hi ha un solapament entre la resposta del Govern al requeriment i la sol·licitud de fonamentació del dret d'accés a la informació i documentació, la Mesa del Parlament, en la sessió de 9 de juny de 2020, acorda deixar pendent l'admissió de la sol·licitud d'empara, donar trasllat a la diputada de la documentació presentada pel Govern perquè l'examini i, en el seu cas, reiteri o desisteixi de la dita sol·licitud.

7. El 10 de juny de 2020 la diputada Susana Beltrán, un cop examinada la resposta del requeriment i en exercici del que estableixen els apartats 4 i 5 de l'article 8 del Reglament del Parlament, es reitera en la seva petició d'empara (Reg. núm. 68314) per considerar que el Govern li denega l'accés a una informació de la qual no concorre cap de les limitacions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública. Així mateix, argumenta que la justificació que dona el Govern per denegar-li la informació- sol·licitud massa genèrica o imprecisa- no és un dels supòsits legals que estiguin tipificats com a causa denegatòria del dret d'accés.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

8. Finalment, en data 16 de juny de 2020, la Mesa del Parlament acorda admetre a tràmit la reiteració de la sol·licitud d'empara de la diputada presentada el dia 10 de juny de 2020 (Reg. entrada núm. 68314) i, per tant, de conformitat amb l'article 8.5 del Reglament del Parlament, abans d'adoptar un acord sobre l'empara sol·licitada, demanar informe a l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (OGDAIP) perquè l'emeti en el termini de trenta dies abans que la Mesa es pronunciï sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació de la diputada. En data 18 de juny de 2020 (Reg. sortida núm. 13324), mitjançant ofici del secretari general, es dona trasllat de l'encàrrec a l'OGDAIP.

II. OBJECTE DE LA PETICIÓ

Una vegada analitzats els antecedents els quals ens acabem de referir i abans de procedir a l'anàlisi sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació que afecta la documentació objecte de l'empara sol·licitada per la diputada Susana Beltrán García del Grup Parlamentari Ciudadanos, és necessari concretar l'objecte sobre el qual s'ha de projectar l'anàlisi amb relació a la fonamentació del dret d'accés a la informació de la diputada.

La informació demanada es refereix als expedients de concessió de subvencions o qualsevol atribució patrimonial que s'hagin produït entre els anys 2013 a 2020, en virtut de convenis o equivalents entre la Generalitat de Catalunya i organismes o entitats vinculades a les Nacions Unides (Tram. 320-02258/12).

III. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Consideracions generals

1.1 Amb caràcter previ aquest Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública considera necessari fer unes precisions generals sobre les diferències que existeixen entre el dret d'accés que poden exercir tots els ciutadans d'acord amb la legislació de transparència i accés a la informació pública (Llei 19/2014, de 29 de desembre) i el dret dels diputats a accedir a la informació pública reconegut per l'article 6 i següents del Reglament (RPC).

Com diu l'article 7 RPC, el dret d'accés a la informació dels diputats forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària que correspon als diputats. És, per tant, un dret que s'insereix en el seu ius in officium que està directament connectat amb el dret fonamental de l'article 23 CE. El Tribunal Constitucional ha declarat que el dret a l'accés a la informació dels diputats s'integra en l'estatus propi del càrrec i d'inserta i forma part del dret fonamental que garanteix l'article 23.2 CE (STC 220/1991, de 25 de novembre). En el mateix sentit s'ha posicionat la jurisprudència ordinària.

Aquesta és una diferència important respecte del dret d'accés que poden exercir els ciutadans amb caràcter general i que determina, entre d'altres conseqüències, la necessitat



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

de fer una interpretació especialment restrictiva dels límits oposables a l'exercici del dret d'accés a la informació pública dels diputats. La inclusió d'aquest dret en el ius in officium parlamentari no implica únicament l'exercici d'un dret fonamental per part del diputat, sinó també una funció parlamentària. Com diu l'article 55 EAC, el Parlament exerceix, entre altres, la control de l'acció política i de govern, de la qual no hi ha dubte que el dret dels diputats d'accés a la informació és un instrument essencial per poder exercir adequadament aquesta funció parlamentària.

1.2 Una conseqüència especialment important de la configuració del dret d'accés dels diputats com a part integrant de l'estatus propi del seu càrrec, com s'ha dit, és la necessitat d'interpretar de manera especialment restrictiva els límits els quals pot quedar subjecte. Aquesta és la posició d'aquest Òrgan que s'ha manifestat recentment en els Informes 2/2020 CJ 4, i 3/2020, CJ 2, i en la que s'ha palesat la referencia a altres Informes en idèntic sentit.

L'article 7 RPC reconeix l'existència de límits al dret d'accés dels diputats quan estableix que el dret només es pot limitar per la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública. Tanmateix, el mateix precepte fa la important premissió que el dret d'accés té, en tot cas, caràcter preferent davant la possible concurrència de restriccions legals.

Certament, el RPC esmenta com a límit del dret d'accés a la informació dels diputats la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública. Però això no es pot interpretar en cap cas com una remissió directa i sense matís als límits i les restriccions que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació i bon govern, que són de general aplicació als ciutadans.

La inserció del dret d'accés dels diputats a els seu ius in officium, la seva condició de dret fonamental específicament protegit i el seu caràcter preferent, obliguen a fer una tasca d'integració entre el RPC i la Llei 19/2014 per tal de fer compatible els possibles límits del dret d'accés amb el valor prioritari que en aquest cas té el dret que exerceixen els diputats en l'exercici del seu càrrec.

1.3 No és aquesta una qüestió teòrica perquè té unes conseqüències pràctiques evidents com s'ha encarregat de fer palès la jurisprudència i la doctrina dels òrgans de garantia del dret d'accés a la informació (en especial i sobre la prevalença del principi legal del dret d'accés a la informació, respecte l'eventual aplicació del límits que poden concórrer, esmentar el Dictamen GAIP 1/2016, d'11 de maig FJ2i FJ4).

Cal recordar que la tutela del dret d'accés a la informació dels diputats, en tant que dret fonamental, és susceptible d'empara davant el Tribunal Constitucional, malgrat que aquest dret s'exerceixi en el marc d'una relació entre el Parlament i el Govern. Aquestes relacions esgoten normalment els seus efectes en el camp estrictament parlamentari i donen lloc, si



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

escau, a l'aplicació dels instruments de control polític. Però aquesta doctrina no exclou, tal i com reconeix la jurisprudència constitucional (STC 220/1991, de 25 de novembre), que sí en el marc d'aquesta relació s'impedeix o es limita injustificadament l'exercici del dret d'accés, aquest es pugui fer valdre mitjançant un recurs d'empara fonamentat amb la vulneració de l'article 23.2 CE.

La jurisprudència contenciosa administrativa s'ha pronunciat en el mateix sentit reconeixent la possibilitat que els membres de les cambres legislatives puguin fer servir el procediment especial de protecció dels drets fonamentals front a decisions del Govern que vulnerin el dret d'accés a la informació, malgrat que aquest s'hagi exercit en el context d'un procediment regulat en un Reglament parlamentari (en aquest sentit s'ha pronunciat la recent sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia 257/2020, de 22 de juny de 2020).

Pel que fa al caràcter preferent del dret d'accés a la informació dels diputats i als límits que s'hi poden oposar, cal assenyalar l'existència d'una jurisprudència que emfasitza el caràcter preferent del dret fins al punt de primar el contingut del Reglament parlamentari per sobre de la possible incidència del que estableixen les lleis (en aquest cas la legislació de transparència i accés a la informació). La recent sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 198/2020, de 4 de juny, acull clarament aquest plantejament que el porta a concloure que quan un diputat exerceix el dret d'accés a la informació, aquest dret té major abast que el que correspon als ciutadans i està sotmès també a menors limitacions.

En un sentit similar, cal assenyalar al Resolució 77/2017 de la GAIP que reconeix als càrrecs electes locals una menor subjecció als límits establerts a la legislació de transparència i accés a la informació pel caràcter preferent que s'ha de donar a l'exercici d'un dret que té el seu origen en la legislació de règim local.

1.4 Aquests paràmetres obliguen, doncs, a fer una interpretació especialment mesurada de les restriccions al dret d'accés a la informació dels diputats, per tal de no desvirtuar o debilitar en excés el seu caràcter de dret fonamental vinculat al ius in officium del càrrec i el seu caràcter instrumental de la funció parlamentària del control de l'acció política i de govern.

Per aquesta raó, no és possible fer una lectura de l'article 7.1 RPC en el sentit que són aplicables al dret d'accés a la informació dels diputats, sense cap excepció ni motiu, les mateixes restriccions que són aplicables al ciutadans, d'acord amb la legislació de transparència i accés a la informació pública. La remissió que fa l'article 7.1 RPC a aquesta legislació no permet actuar sota un criteri d'automatisme aplicatiu, sinó que requereix articular un sistema de contrapesos en tres aspectes essencials. En primer lloc, assumint sempre el caràcter preferent del dret d'accés a la informació en el moment de valorar la possible concurrència d'una limitació; en segon lloc, aplicant un criteri restrictiu en l'aplicació dels límits que justifiquen la denegació de la informació; i en tercer lloc, motivant



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

de manera clara, suficient, i raonada les raons per les quals es denega o limita, si escau, l'accés a la informació.

2. Sobre els motius al·legats pel Govern per denegar l'accés a la informació

2.1 La sol·licitud d'informació té com a objecte obtenir còpia dels expedients de concessió de subvencions o qualsevol atribució patrimonial en virtut de convenis o instruments equivalents per part de la Generalitat de Catalunya a òrgans, organismes i entitats vinculades a les Nacions Unides, entre els anys 2013 a 2020.

En una primera resposta el Govern considera que no pot donar compliment a la sol·licitud perquè aquesta es poc precisa pel que fa al seu objecte. En la resposta el Govern fa referència a uns informes d'aquest òrgan de garantia, del dret d'accés sobre la necessitat que les sol·licituds d'accés siguin clares i precises.

La diputada sol·licitant, no està d'acord amb la resposta del Govern i així ho expressa en sengles escrits de 7 de maig i 3 de juny de 2020. Aquest últim formalitza l'empara a la Mesa, que origina aquest informe.

En una segona resposta, el Govern insisteix en la seva posició inicial. Considera que la sol·licitud s'hauria de reiterar per tal de delimitar millor el seu objecte i els organismes a que es refereix. En aquesta segona resposta, el Govern afegeix com a consideració addicional que la imprecisió i falta de concreció o acotació de l'àmbit concret dels expedients fa, molt costós i llarg el treball de cerca per part de l'Administració.

2.2 L'exercici del dret d'accés implica la càrrega d'identificar amb suficient precisió quin és l'objecte de la sol·licitud, és a dir, quina és la informació a la qual es vol tenir accés. Tanmateix, aquest requisit no es pot portar a l'extrem de condicionar el dret d'accés a la informació a un deure o obligació de tenir que identificar de manera detallada o permenoritzada la documentació que es vol obtenir. Exigir una càrrega d'aquesta naturalesa seria notòriament desproporcionat i lesiu per al dret d'accés. Cal entendre, per tant, que el requisit de concreció suficient de l'objecte actua com una garantia perquè el destinatari de la sol·licitud disposi dels elements mínims i indispensables per saber quina és la informació que es demana.

La sol·licitud d'informació compleix aquest requisit perquè identifica un objecte (convenis o instruments equivalents que formalitzen la concessió de subvencions o altres aportacions patrimonials) i un subjecte de referència (organismes o entitats vinculats a les Nacions Unides). No es pot confondre el requisit de precisió de la sol·licitud amb el fet que la seva tramitació origini al Govern una tasca de cerca de la documentació que es troba dins els paràmetres que indica la sol·licitud. L'oposició de l'obligació de precisar la informació s'ha de reconduir, per tant, a aquells casos en que no sigui possible deduir raonablement de la sol·licitud quina és la informació que es demana i el Govern no pot determinar-la per aquest motiu. Aquest es el supòsit a que es refereixen els informes d'aquest Òrgan de Garantia que



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

es citen en la primera resposta del Govern. Però no és el cas que aquí ens ocupa i per aquesta raó es considera que la Mesa ha d'accedir a l'empara que demana la diputada.

2.3 El govern també al·lega que la hipotètica manca de precisió de la sol·licitud obligaria a fer una cerca molt costosa i laboriosa per atendre-la. D'aquesta manera s'afegeix com a motiu d'inadmissió de la sol·licitud el fet d'exigir una tasca complexa d'elaboració.

La necessitat d'una tasca de cerca i elaboració de la documentació no pot ser sinònim d'una complexitat que actuï com a causa de denegació. Com indica la doctrina de la GAIP, l'exercici del dret d'accés a la informació és compatible amb una certa tasca d'elaboració o tractament de la informació, sempre que no sigui desproporcionada o notòriament excessiva (Resolució 336/2017). Tampoc es pot confondre l'elaboració complexa amb el volum de la informació demanada, si aquesta informació ja està elaborada, com és el cas d'uns convenis existents que no requereixen elaborar una documentació "ad hoc".

Això encara es fa més palès quan es tracta d'una documentació que disposa d'un tractament específic que els fa relativament fàcils d'accés i identificació per part del Govern. El Decret 52/2005, de 5 d'abril, crea i regula el registre de Convenis de col·laboració i cooperació, un registre en el qual s'inscriuen els convenis i els acords de col·laboració que signen el Govern de la Generalitat i els organismes i entitats que integren el sector públic català amb organismes internacionals. L'existència d'aquest registre es un instrument que organitza la informació en matèria de convenis i acords signats entre la Generalitat i els organismes internacionals i facilita, per tant, al Govern la seva disponibilitat.

Per aquesta raó, tampoc no es pot apreciar en aquest cas que concorri la causa de inadmissió al·legada pel Govern, en el sentit que la sol·licitud requereixi una tasca complexa d'elaboració.

2.4 Finalment, aquest òrgan de garantia considera necessari posar en relleu la manca de motivació i justificació de les causes al·legades pel Govern per a no donar satisfacció a la sol·licitud d'accés a la informació.

En les respostes del Govern de 16 d'abril i de 2 de juny, el Govern es limita a dir que la sol·licitud no és "precisa" en quant al seu objecte i que aquesta falta de concreció fa molt costós i llarg el treball de cerca de la documentació. Tanmateix, no es fa cap esforç addicional per argumentar aquesta afirmació que, en la pràctica, es presenta més com una conclusió que no pas com un raonament deduït d'uns fets i d'uns fonaments jurídics suficientment explicats en la resposta, que són els que haurien de justificar, si escaïés, la conclusió final.

Com ha assenyalat la GAIP, invocar aquest tipus de causes obliga a l'Administració a motivar adequadament l'objecció que formula a la sol·licitud d'accés a la informació (Resolució 196/2017 i Resolució 91/2018, entre altres). En el mateix sentit s'ha pronunciat la jurisprudència quan ha entès que l'al·legació de causes impeditives de l'accés no poden operar quan qui les invoca no justifica de manera clara i suficient la seva concurrència (Sentència del Tribunal Suprem 1547/2017, de 16 d'octubre).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Art. 215 RPC)

L'experiència de funcionament d'aquest òrgan posa en relleu que el compliment d'aquest requisit no és sempre complert pel Govern, com succeeix en aquest cas. Tanmateix, es tracta d'un aspecte essencial que ja hem posat en relleu d'una forma molt clara en informes anteriors i que cal recordar en aquest moment (per tots l'Informe 15/2019 CJ3 i l'Informe 3/2020 CJ2) perquè només una motivació suficient i deguda pot permetre valorar si concorre o no realment de la causa que s'invoca per denegar l'accés a la informació.

IV. CONCLUSIÓ

Atesos els antecedents de fet i els raonaments continguts en les consideracions jurídiques precedents, els sotasignats constituïts en l'òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública del Parlament de Catalunya de conformitat amb a l'article 219 del Reglament, ens pronunciem a favor del dret de la diputada Susana Beltrán García, del Grup Parlamentari de Ciutadans, amb relació al dret d'accés a la documentació i informació demanada en la sol·licitud de documentació amb número de tràmit 320-02258/12

Palau del Parlament, 24 de juliol de 2020

Anna Casas i Gregorio

Lletrada

Directora del Departament
de Gestió Parlamentària

Antoni Bayona Rocamora

Lletrat

Director de la Direcció
d'Estudis Parlamentaris

Blanca Martínez Nieto

Cap de l'Àrea d'Arxiu

Direcció d'Estudis
Parlamentaris.