



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

INFORME: 1/2017, de 24 de febrer

PETICIÓ: Mesa del Parlament per Acord del dia 24 de febrer de 2017.

ASSUMPTE: Sol·licitud d'empara presentada per la diputada Susana Beltrán García (tram. 320-00159/11 i 320-00161/11)

INFORMACIÓ RECLAMADA:

-Sol·licitud d'una còpia dels memoràndums elaborats pel Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (tram. 320-00159/11)

-Sol·licitud d'una còpia dels memoràndums elaborats pel Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència del 2009 ençà (tram 320-00161/11)

I. ANTECEDENTS.

1. El 29 de setembre de 2016 la diputada Susana Beltrán García del GP Ciutadans (en endavant, la diputada) en exercici del que estableix l'article 56.2 lletra a) del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) i del dret d'accés a la informació (art. 6 RPC) sol·licita al Govern «còpia memoràndums elaborats pel Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència indicant-ne les institucions destinatàries a les quals han estat enviats (núm. d'entrada Registre 37369 i núm. de tram. 320-00159/11).

2. El dia 4 d'octubre de 2016, la Mesa admet a tràmit l'escrit de sol·licitud d'informació al Govern i el Secretari General del Parlament, en data 5 d'octubre de 2016, dona trasllat del dit escrit a la directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, de manera que es va iniciar el termini de quinze dies hàbils establert a l'article 6.3 del RPC per a lliurar la informació demanada, que finalment, després de ser prorrogat, va acabar el dia 9 d'octubre de 2016.

3. El 3 d'octubre de 2016 la diputada Bertran presenta un altre l'escrit de sol·licitud d'informació al Govern i demana «còpia dels memoràndums del 2009 ençà amb indicació de les institucions i càrrecs institucionals als quals han estat tramesos (núm. d'entrada Registre 37369 i núm. de tram. 320-00161/11)

4. L'11 d'octubre de 2016, la Mesa admet a tràmit escrit i el Secretari general del Parlament trasllada en data 13 d'octubre de 2016 a la directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, de manera que es va iniciar el termini de quinze dies hàbils establert a l'article 6.3 del RPC per a lliurar la informació demanada, que finalment, després de ser prorrogat, va acabar el dia 17 de novembre de 2016. 5. El dia 9 de novembre de 2016 el



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència respon de manera conjunta ambdues sol·licituds de documentació, i argumenta que, atès que les peticions fan referència a un únic assumpte i que el Govern manté nombrosos contactes amb actors d'índole diversa, els quals es reflecteixen en documents en formats també diversos, es remet al portal de la Transparència, on són consultables. En data 15 de novembre de 2016 la Mesa acorda traslladar a la diputada la dita resposta de manera que l'endemà se li comunica.

6. La diputada, en valorar la resposta donada pel Govern, considera que se li ha denegat el dret d'accés a la informació amb relació a la documentació sol·licitada i decideix fer us del que estableix l'article 8.4 del RPC, per la qual cosa i mitjançant escrit del 3 de febrer de 2017, amb núm. d'entrada a registre 49818, demana a la Mesa del Parlament que adopti una decisió definitiva per a la tutela del seu dret.

7. La Mesa, en la sessió del 7 de febrer de 2017, atesa de la petició d'empara de la diputada i a la vista del document que mostra el vicepresident segon amb el títol de "MEMORANDUM #29", va acordar: *«atorgar l'empara sol·licitada per la diputada i requerir al Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència perquè compleixi el deure de facilitar la informació demanada per la diputada relativa als documents denominats com a "Memoràndums", en el termini improrrogable de 3 dies. Aquest requeriment ha de ser atès en els termes que indica l'apartat 2 de l'article 6 del Reglament del Parlament, sense que es pugui utilitzar a aquests efectes la remissió al Portal de Transparència»* i dona trasllat d'aquest acord el 8 de febrer de 2017 al Govern i també a la diputada.

8. El 14 de febrer de 2017 el conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència presenta un escrit a la Mesa del Parlament (reg. 51069) en el que, a la vista dels antecedents i per a donar compliment al requeriment que li ha estat fet, lliura còpia en paper de tots els memoràndums d'entesa formalitzats pels departaments competents en matèria d'acció exterior des de l'any 2009 fins el 2016, i manifesta la idoneïtat de l'ús del Portal de la Transparència per donar resposta a la diputada en data 9 de novembre de 2016, en compliment de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La Mesa del Parlament el mateix dia dona trasllat de la documentació a la diputada.

9. El 15 de febrer de 2017 la diputada, mitjançant escrit dirigit a la Mesa del Parlament (reg. 51171) manifesta la seva disconformitat amb relació a la resposta donada pel conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència i sol·licita l'empara per tal que s'insti el Govern al compliment efectiu de la seva sol·licitud. Fa referència al fet que en les dues sol·licituds anteriors demana exclusivament els "memoràndums" elaborats pel dit



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

Departament destacant que no són públics. Manifesta que en la sessió de la Mesa del Parlament del dia 7 de febrer de 2017, el vicepresident segon, en el moment de tractar el punt de l'ordre del dia relatiu a la petició d'empara de la diputada, va lliurar un document del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència amb el títol de "MEMORANDUM#29", i conclou que aquesta és la documentació a la qual es refereix i que és la que se sol·licita. A partir del dit document considera que existeixen 28 memoràndums anteriors i possiblement algun de posterior. Finalment recorda que també demanava que s'indiqués a quines institucions i càrrecs institucionals s'havia tramès.

10. El 21 de febrer de 2017, la Mesa del Parlament a la vista de la petició d'empara de la diputada i abans d'adoptar una decisió acorda atès el que estableix l'article 8.5 del RPC, demanar a l'Òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública l'emissió de l'informe per a determinar si escau atorgar l'empara sol·licitat i en quins termes.

II OBJECTE DE LA PETICIÓ.

Abans d'entrar a analitzar l'objecte de la petició de la diputada sota la perspectiva estrictament jurídica per tal que la Mesa pugui adoptar una decisió fonamentada en dret, cal determinar quins documents i quines informacions es demanen:

- a) Amb caràcter preliminar cal remarcar que de l'anàlisi dels antecedents es pot detectar que la petició de la diputada d'origen està formulada en termes molt generals i poc concrets de manera que si afegim aquesta circumstància al fet que en l'ordenament jurídic manca d'una definició unívoca de quina és la documentació que cal incloure dins la noció de *memoràndum* fa que no sigui fàcil identificar què és el que es demana. En aquest punt cal destacar que per a garantir l'exercici del dret d'accés en els termes establerts en l'article 6.2 RPC és condició necessària que en la petició es concreti i identifiqui la informació o documentació de la forma més detallada possible.
- b) Per altra banda, es evident que la primera resposta del Govern en fer una remissió genèrica al Portal de transparència, no s'adequa al que estableix l'article 6.2 del RPC. La substitució de la tramesa d'informació per una remissió a un portal web requereix necessàriament de dos elements: la plena i íntegra identitat entre allò que es demana i allò que està publicat al portal web, i la indicació concreta de la URL o adreça web i la identificació absoluta de la pàgina o pàgines on es troba la informació, sense que el destinatari hagi de navegar dins el portal web per a localitzar la informació, ja que altrament s'està contradient el sentit de la norma quan es refereix a que l'autoritat o administració requerida han de facilitar als diputats la informació demanada «*per via electrònica o per escrit*».



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

- c) Un *memoràndum* és un informe on s'exposa una cosa que s'ha de tenir en compte per a un determinat assumpte o acció. També pot ser un quadern o una agenda on s'anoten les coses que cal recordar. En l'àmbit del dret un *memoràndum* és un registre dels termes d'una transacció o contracte, i també una anotació política, un *memoràndum d'entesa*, o un *memoràndum d'associació*. Alternativament també es poden considerar *memoràndums* algunes anotacions, notes informatives, informes, cartes o documents semblants.
- d) En el món diplomàtic, un *memoràndum*, sense especificacions, és una comunicació, normalment no signada, menys solemne que la memòria i que la nota, on es recapitulen fets i raons que s'han de tenir en compte en alguns assumptes importants. En el mateix àmbit, un *memoràndum d'entesa* (els coneguts com a MOU, sigles de *memorandum of understanding*) descriu un acord bilateral o multilateral entre dues o més parts, mitjançant el qual s'expressa una convergència de voluntat, amb més o menys vinculació jurídica.
- e) El terme *memoràndum*, doncs, és insuficient per si mateix per a establir de manera irrefutable a quins documents es refereix la diputada en la seva petició. Això no obstant, el document aportat per el vicepresident segon, escrit en llengua anglesa, identificat com a "MEMORANDUM #29", i reconegut per la diputada com a model documental d'allò que demana, permet determinar clarament que s'està referint a un concepte semblant a l'emprat en el món diplomàtic per a certes notes on es recapitulen fets i raons que s'han de tenir en compte en alguns assumptes o es dona notícia d'alguna cosa o, com és el cas, d'una posició política amb relació a un fet o a un conjunt de fets.
- f) La mostra aportada posa de manifest que el terme *memoràndum* i la numeració no fa referència a notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic, sinó a un document amb valoracions polítiques adreçat a algú extern a la pròpia Administració, com ho demostraria que no utilitza cap de les llengües oficials a Catalunya.
- g) D'acord amb això, la documentació lliurada pel conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència el 14 de febrer de 2017 no és la que es demanava, ja que el que s'ha aportat són *memoràndums d'entesa* o MOU.
- h) Tal com dedueix la diputada, l'existència d'un "MEMORANDUM #29" fa pensar que existeixen 28 *memoràndums* anteriors i, probablement, algun de posterior.
- i) Així mateix, es demana la relació de destinataris. Atès que en l'escrit del 29 de setembre se circumscriu a les "institucions", i que en l'escrit del 3 d'octubre s'especifica "institucions i càrrecs institucionals", cal concloure que no es veuen afectades dades personals que gaudeixin de protecció.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

III. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. La normativa d'aplicació en aquest cas ve establerta pel Reglament del Parlament, i en especial l'article 6 (dret d'accés a la informació), 7 i 211 (Límits al dret d'accés), 56.2.a (regulació de les sol·licituds d'informació dels diputats), i per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern, en especial l'article 21 i següents pel que fa als límits del dret d'accés.

El procediment de garantia ve regulat a l'article 8 del Reglament, el qual determina com a tràmit necessari la consulta a l'òrgan establert d'acord amb l'article 215.1 del Reglament, l'informe del qual té caràcter vinculant si es pronuncia a favor del dret d'accés a la informació.

2. De conformitat amb l'article 7.1 del RPC el dret d'accés a la informació dels membres del Parlament, en la mesura que forma part del contingut essencial del "*ius in officium*" o funció representativa i parlamentària, solament es pot limitar per «*la concurrència d'alguna de les restriccions que estableix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública*». L'article 21 de la Llei 19/2014, reproduït per l'article 211 RPC, estableix que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a:

- a) La seguretat pública.
- b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.
- c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei.
- d) El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.
- e) Els drets dels menors d'edat.
- f) La intimitat i els altres drets privats legítims.
- g) El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.

Així mateix, d'acord amb el mateix article, el dret d'accés a la informació pública també pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei, i en aquest sentit té la condició de protegida, en tots els casos, la informació relativa als menors d'edat el coneixement o la divulgació de la qual pot condicionar el lliure desenvolupament de llur personalitat en el futur.

Per la seva banda l'article 23 de la dita Llei estableix que les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical,



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.

3. Un memoràndum, tal com s'ha definit més amunt, és un document que incorpora informacions i posicions que en alguns casos, aporten una determinada visió política sobre algun esdeveniment, com és el cas del "MEMORANDUM #29" amb relació a les manifestacions de l'11 de setembre del 2016. En aquest sentit no s'observa *a priori* que hi sigui present cap de les causes establertes a l'article 21 de la Llei 19/2014 que permetin denegar l'accés a la documentació.

D'altra banda, i tal com també s'ha indicat més amunt, atès que els destinataris, la relació dels quals també es demana, se circumscriu a institucions i càrrecs institucionals, no existeix cap dada de caràcter personal que calgui protegir de conformitat amb la legislació sobre protecció de dades personals.

3. Cal assenyalar, d'altra banda, que en cap cas el Govern ha oposat cap de les causes que limitarien el dret d'accés als documents demanats, i que de les respostes obtingudes es desprèn que, a partir de la imprecisió de les peticions inicials, el Govern ha respost de manera incorrecta. L'article 28 de la Llei 19/2014 estableix clarament, per a tots els casos, que si una sol·licitud d'accés a la informació pública s'ha formulat en termes imprecisos o massa genèrics, l'Administració ho ha de comunicar al sol·licitant i demanar-li que concreti la informació a la qual vol tenir accés, i en tot cas que l'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició. Si això és així per al conjunt dels ciutadans, el Govern no pot tractar pitjor els membres del Parlament, ja que, com estableix l'article 7 RPC, «*El dret d'accés a la informació dels diputats té, en tot cas, caràcter preferent i s'ha de poder fer efectiu sempre que els drets o béns jurídics protegits es puguin salvaguardar mitjançant l'accés parcial a la informació, l'anonimització de les dades sensibles o l'adopció d'altres mesures que ho permetin*».

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 regulat a l'article 215 del Reglament, ens pronunciem a favor del dret de la diputada Susana Beltrán García a accedir a la documentació i informació demanada i en concret als documents que sota el títol genèric de "MEMORANDUM", dels quals es coneix el numerat com a "#29", que han estat elaborats



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

pel Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, destinats a donar una informació o una visió de qualssevol assumptes, amb la indicació de les institucions i càrrecs institucionals als quals han estat tramesos.

Anna Casas i Gregorio
Dir. Gestió Parlamentària

Pere Sol i Ordis
Dir. d'Estudis Parlamentaris

Blanca Martínez Nieto
Cap de l'Àrea d'Arxiu

Palau del Parlament a 24 de febrer de 2017.