



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: 4/2018, 26 de juliol de 2018.

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 320-00350/12.

I. ANTECEDENTS

1. La diputada Susana Beltrán García, del Grup Parlamentari de Ciutadans, en exercici del que estableix l'article 6 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) presenta el dia 20 de març de 2018, (Registre d'entrada núm. 2114) un escrit de sol·licitud d'informació al Govern en el que demana:

«Con independencia de su denominación jurídica (acuerdo, arrangement, memorándum, convenio, contrato, encargo, negocio jurídico) y del ente, entidad, organismo o departamento de la Generalitat o su sector público dependiente, se sol·licita relación detallada y copia íntegra de los negocios jurídicos, actos administrativos o actos o eventos de cooperación, etc. en la que el Institut de Recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales y/o la empresa ISCA-AIDC hubiese participado, con indicación de los cargos públicos participantes y responsables y el coste para el erario público.»

2. Amb posterioritat, la Mesa del Parlament en data 23 de març de 2018 admet a tràmit la sol·licitud d'informació amb tramitació núm. 320-00350/12, i el secretari general en data 28 de març de 2018 (Registre de sortida núm. 592) en dona trasllat al Govern per mitjà de la Directora General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.

3. En data 24 d'abril de 2018 la Mesa del Parlament acorda a petició del Govern, la concessió d'una pròrroga de 7 dies hàbils (del 25 d'abril de 2018 al 4 de maig del 2018) per a trametre la documentació, i essent aquesta la darrera pròrroga, la data del termini es trasllada al dia 7 de maig de 2018 a les 10:30 hores.

4. Posteriorment, en data 26 d'abril de 2018, el secretari general trasllada l'esmentat acord a la diputada Susana Beltrán García (Reg de sortida núm. 879).



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

5. En data 14 de juny de 2018 (Registre d'entrada núm. 7451) el Conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència tramet la resposta, en la qual s'informa a la diputada que no consta en el dit Departament cap expedient amb l'Institut de Recherche sur l'autodetermination des peuples et les indépendances nationales o amb l'empresa ISCA-AIDC.

6. En data 4 de juliol de 2018 (Reg. sortida 2156), el secretari general dóna trasllat a la diputada Susana Beltrán García de l'acord de la Mesa del Parlament de data 3 de juliol de 2018, per mitjà del qual es pren nota de la resposta rebuda i se n'ordena la tramesa de la mateixa a la diputada.

7. Una vegada rebuda la resposta, la diputada Susana Beltran Garcia en exercici del que estableix l'apartat 8.4 del RPC, en data 9 de juliol de 2018 (Registre d'entrada núm. 9144) formula per mitjà d'un escrit dirigit a la Mesa del Parlament la petició d'empara per considerar que la resposta suposa una violació del seu dret d'accés a la informació demanada ja que la mateixa, no dona resposta en cap dels seus aspectes a la petició sol·licitada i per tant, demana fer efectiu el seu dret d'accés per mitjà de la dita empara en el que manifesta:

«Que dicha respuesta supone una violación del derecho acceso a la información de esta diputada puesto que la petición de información no se limitaba ni a expedientes administrativos ni tampoco solamente a dicho departamento».

8. En data 12 de juliol de 2018, el secretari general informa de la sol·licitud d'empara presentada per la diputada Susana Beltran Garcia del Grup Parlamentari de Ciutadans que afecten a la tramitació relacionada a l'apartat 1 d'aquests antecedents, proposa a la Mesa que s'apliqui el que preveuen els apartats 4 i 5 de l'article 8 del RPC, i en conseqüència abans que la Mesa adopti una decisió sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació objecte de les sol·licituds d'empara, demana que es trameti la documentació corresponent a l'Òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública que estableix l'article 219 del Reglament del Parlament perquè n'emeti l'informe corresponent. Posteriorment, comunica el dit acord a la diputada en l'escrit del 28 de juny amb Reg. de sortida núm. 2076.

9. En data 28 de juny de 2018, el secretari general dona trasllat de l'acord de la Mesa del Parlament per mitjà del qual es tramet a l'Òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública, tots els antecedents que documenten la petició d'empara formulada per la diputada amb la petició de que s'elabori l'informe preceptiu de l'article 8.5 del RPC abans que la Mesa adopti una decisió sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació formulades en el seu dia per la diputada, i sobre la qual es demana l'empara.

II. OBJECTE DE LA PETICIÓ

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 Beltran Garcia diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, és necessari concretar que la tramitació relativa a les sol·licitud d'informació i que és objecte del present informe, es la núm. 320-00350/12 , per mitjà de la qual es demana el següent: «*Con independencia de su denominación jurídica (acuerdo, arrangement,*



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

memorándum, convenio, contrato, encargo, negocio jurídico) y del ente, entidad, organismo o departamento de la Generalitat o su sector público dependiente, se solicita relación detallada y copia íntegra de los negocios jurídicos, actos administrativos o actos o eventos de cooperación, etc. en la que el Institut de Recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales y/o la empresa ISCA-AIDC hubiese participado, con indicación de los cargos públicos participantes y responsables y el coste para el erario público.»

III. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. La normativa d'aplicació sobre el dret d'accés a la informació dels diputats ve establerta pel Reglament del Parlament, (RPC) en especial l'article 6, que estableix el dret que en l'exercici de llur funció tenen els diputats per accedir a la informació pública, l'article 8 que estableix els mecanismes necessaris per a garantir l'efectivitat de l'esmentat dret tot establint el procediment per a formalitzar la reclamació del dret d'empara dels diputats, l'article 215 que estableix els límits al dret d'accés que serien d'aplicació també al present supòsit, i l'article 219.1 que reconeix la competència de l'òrgan que ha de fer efectiva l'empara sol·licitada. També és d'aplicació en allò que complementi el RPC i sigui d'aplicació al Parlament la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, (en endavant, Llei 19/2014) en especial, les normes del Títol III contingudes en el Capítol I, sobre les normes d'accés a la informació pública (arts 18 i 19), el Capítol II que estableix la regulació sobre els límits i accés parcial a la informació pública (arts 20 a 25) , i finalment, el Capítol III que estableix el règim jurídic sobre l'exercici del dret d'accés (arts 26 a 37) .

2. La regulació del procediment de garantia del dret d'accés a la informació dels diputats i diputades s'estableix a l'article 8 RPC, el qual determina com a tràmit necessari abans que la Mesa adopti una decisió fonamentada sobre l'empara sol·licitada, la consulta a l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a que fa esment l'article 219.1 RPC, que ha d'emetre'n l'informe corresponent, de manera que aquest esdevé vinculant si es pronuncia a favor de l'esmentat dret d'accés.

3. Un aspecte important a assenyalar és que, de conformitat amb l'article 7.1 del RPC el dret d'accés a la informació dels membres del Parlament forma part del contingut essencial del «ius in officium» o funció representativa i parlamentària reconeguda per l'article 23.1 CE i té el caràcter de preferent i 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» configurades en aquets cas, per alguna de les restriccions a què es refereixen els articles 21, 23 i 24 de la Llei 19/2014.

Cal precisar, tanmateix, que aquestes restriccions han de ser interpretades i aplicades de manera especialment estricta en aquest cas, atès l'interès públic que està vinculat a l'exercici de la funció parlamentària i al fet que aquesta sigui una expressió del dret fonamental de participació de l'article 23 de la Constitució. Això comporta que, a diferència dels ciutadans en general, el dret d'accés a la



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

informació i la seva protecció, quan escaigui, disposi d'una posició reforçada quan es tracta del seu exercici pels càrrecs representatius.

4. Amb relació a la sol·licitud d'accés a la informació que és objecte d'aquest informe, cal assenyalar que l'administració no ha al·legat en la seva resposta la concurrència de cap dels límits establerts en la legislació vigent, ni ha acreditat tampoc cap circumstància que justifiqui la seva aplicació. En conseqüència, correspon fer ara l'anàlisi de la documentació que es demana i de la resposta donada per l'administració als efectes de determinar la fonamentació del dret d'accés i en conseqüència, l'atorgament o no d'empara per part de la Mesa del Parlament.

5. El dret d'accés a la informació dels diputats és un dret de caràcter essencialment instrumental vinculat a l'exercici de les funcions parlamentàries, de manera especial les relatives a l'impuls i control de l'acció del Govern.

El Reglament el defineix genèricament com el dret a accedir a la informació i obtenir-ne còpia de l'Administració de la Generalitat i dels organismes i entitats que integren el seu sector públic (article 6.1 RPC). També és important assenyalar que aquest dret es configura, pel mateix reglament, com a part "*essencial*" de la funció representativa parlamentària, la qual cosa implica que forma part del "*ius in officium*" protegit pel dret fonamental de participació política de l'article 23 de la CE.

La regulació vigent del dret d'accés a la informació dels diputats té el seu origen en la reforma del Reglament aprovada el 8 de juliol de 2015, que és va tenir com objecte principal adaptar-lo a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La Llei de Transparència i accés a la informació pública ha fet un ampli reconeixement d'aquest dret per als ciutadans, la qual cosa ha comportat a l'hora, una modificació del Reglament que harmonitza les dues regulacions, sens perjudici de mantenir un règim específic del dret d'accés dels diputats.

6. El dret d'accés a la informació planteja una qüestió inicial, de rellevància en aquest cas, que és la de definir l'abast que cal donar al mateix concepte d'informació.

Es tracta de determinar l'objecte del dret, per la qual cosa és necessari identificar el seu abast i contingut. La Llei de 19/2014 conté a l'article 2 la definició de informació pública, entesa com "*la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei*". Per la seva banda, l'article 19.1 de la mateixa llei, precisa que el dret d'accés a la informació pública inclou "*qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o es conservi*".

Sobre l'abast d'aquesta definició s'ha suscitat un debat en el sentit de si la noció d'informació pública ha de ser sempre referida a "*documents*" (amb independència del seu format o suport) o s'ha d'estendre a "*continguts*" o "*dades*", de manera que el dret d'accés abastaria no només la



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

informació continguda en documents, sinó també aquelles altres informacions que, sense estar incorporades necessàriament en un document, obren en poder de l'Administració.

La doctrina s'ha decantat majoritàriament a favor d'una interpretació àmplia del concepte d'informació i cal assenyalar, de manera especial, que aquesta és la lectura que ha fet la Comissió de Garantia del Dret i l'Accés a la Informació Pública (GAIP), que és l'òrgan encarregat per la Llei de Transparència per resoldre les reclamacions interposades pels ciutadans en aquesta matèria. El Dictamen 6/2016 i la Resolució de la Reclamació 15/2016, assenyalen en aquest sentit que el dret d'accés *"no es pot limitar ni condicionar als documents preexistents, sinó que es predica de tota la informació"* (per tant, documents i també dades) que l'administració hagi elaborat o que tingui en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o l'exercici de les seves funcions". Afegint tot seguit que, a més dels documents o d'informacions estructurades plasmades en documents o suports únics, també poden ser objecte del dret d'accés dades o informacions no estructurades o que transcendeixin un o determinats documents. Cal destacar que la GAIP fonamenta aquesta informació no únicament en la flexibilitat que té el mateix concepte d'informació pública, sinó també en el fet que la mateixa Llei de transparència admet que l'exercici del dret d'accés pot suposar la necessitat d'una tasca d'elaboració reelaboració per part de l'Administració per poder-lo atendre (article 29.1.b).

Amb relació a aquesta qüestió, un altre element important a considerar, és que, en el cas concret dels diputats, el concepte d'informació s'ha entès tradicionalment en sentit ampli, com a dret d'accedir a totes les dades i la informació de les administracions i institucions públiques. Certament l'actual redactat de l'article 6 RPC fa referència només a l'accés a la informació, però cal recordar que la redacció del precepte abans de la seva reforma l'any 2015, definia el dret d'accés a la informació dels diputats com a dret a accedir a *"totes les dades i la informació"*, precedent que ha de servir com a cànon interpretatiu del vigent article 6 en coherència amb tot el que s'ha exposat.

En definitiva, el fet que el dret d'accés a la informació dels diputats constitueixi element essencial del seu dret de participació política i la necessitat d'interpretar, amb caràcter general, el dret d'informació en sentit ampli, conflueixen en aquest cas a favor d'una interpretació especialment reforçada del dret d'accés dels diputats, de manera que cal entendre que aquest es projecta sobre documents pròpiament dits (sigui quin sigui el seu format o suport) i també sobre qualsevol altra dada o contingut que estigui a la disposició de l'administració per ser ella la que els ha elaborat o obrin en el seu poder, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. Tot això, sense que pugui ser causa vàlida de denegació que l'administració hagi de realitzar una tasca d'elaboració de la resposta quan aquesta sigui necessària per donar-li compliment.

7. Tanmateix, és necessari advertir que la Llei de transparència i accés a la informació pública estableix un límit a l'obligació d'elaboració de la resposta, quan aquesta va més enllà de l'accés a



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

documents concrets i específics, que ve donat per la “complexitat” d’aquesta elaboració “ad hoc”. En aquest sentit, l’article 29.1 lletra b) de la llei 19/2014, estableix com a causa d’inadmissió de les sol·licituds que la seva satisfacció demani a l’administració una “tasca complexa d’elaboració o reelaboració”.

La GAIP ha tingut ocasió d’analitzar aquest supòsit i en la Resolució sobre la Reclamació 36/2015 ha considerat que per determinar si existeix aquesta causa d’inadmissió cal tenir en compte els instruments, mitjans i recursos d’emmagatzematge, gestió documental i tractament de les dades i la informació de que disposen les administracions. I de manera més concreta, ha assenyalat en el Dictamen 6/2016 diversos paràmetres que poden ser indicatius d’una tasca complexa d’elaboració o reelaboració:

“(i) Que calgui extreure la informació sol·licitada de documents que tenen un contingut més ampli, especialment si aquesta tasca s’ha de fer manualment i en relació amb diversos documents arxivats a diferents expedients, i més encara si la informació que cal extreure no és simple i directa i requereix una certa activitat d’anàlisi o d’interpretació; (ii) que calgui obtenir la informació sol·licitada de bases de dades o d’arxius digitals, i que sigui necessari a aquests efectes utilitzar programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats; (iii) que calgui obtenir la informació sol·licitada combinant bases de dades o arxius electrònics i arxius en paper, requerint a més una tasca d’anàlisi o d’interpretació; (iv) que la informació sol·licitada correspongui a un lapse temporal molt ampli, de manera que calgui cercar-la entre diversos expedients cronològicament allunyats i fins i tot entre diversos contenidors o àmbits físics d’arxiu de documents; (v) que calgui obtenir la informació sol·licitada d’un nombre molt elevat de documents i d’expedients diferents, especialment si es troben dispersos, bé sigui per raons cronològiques o de qualsevol altra índole; (vi) altres indicadors en base als quals es pugui argumentar raonadament que la tasca de cerca i obtenció de la informació sol·licitada no és senzilla”.

A banda d’això i des d’una perspectiva procedimental, la GAIP ha considerat que “en qualsevol cas”, és necessari que la tasca d’elaboració o reelaboració “complexa” es motivi de manera suficient per l’administració, ja que aquesta té la càrrega de la prova de demostrar que els motius invocats operen amb una intensitat suficient per ser realment indicatius d’una complexitat en la tasca d’elaboració que justifiqui inadmetre la sol·licitud d’accés a la informació sol·licitada.

Òbviament, si aquestes exigències són apreciables front a les sol·licituds d’informació de qualsevol ciutadà, sembla evident que encara s’han d’aplicar amb més rigor quan es tracta del dret d’accés exercit pels diputats. Perquè no podem oblidar que malgrat que el RPC regula actualment aquest dret tenint en compte el marc general de la legislació de transparència, en aquest cas juga l’element diferencial respecte dels ciutadans, ja mencionat en la consideració jurídica tercera, de ser un dret emparat per l’article 23 CE i vinculat, per tant, a l’exercici d’una funció pública com és la funció representativa parlamentària.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

En conseqüència, més enllà dels límits “*materials*” el dret d'accés que estableix la legislació de transparència i als quals es remet l'article 7.1 RPC, qualsevol denegació o lliurament parcial d'informació fonamentat en una eventual complexitat en l'elaboració de la resposta ha de tenir en seu parlamentària caràcter *excepcional* i ésser degudament *al·legat i justificat* en cada cas concret.

8. Un altre aspecte directament relacionat amb el dret d'accés a la informació i al contingut de les sol·licituds mitjançant el qual s'exerceix, és l'exigència que les sol·licituds compleixin el requisit de precisió suficient perquè l'administració tingui la certesa del que es demana.

En aquest cas es tracta d'una càrrega que s'imposa al sol·licitant, però en el benentès que, per sí mateixa, no es causa d'inadmissió, en la mesura que la legislació de transparència estableix un procediment per solucionar aquest problema. D'acord amb l'article 28 de la llei de 19/2014, en un cas com aquest l'Administració ho ha d'advertir al sol·licitant i demanar-li que concreti la informació o les dades a les que vol tenir accés amb la prestació de l'assessorament i l'assistència necessària, si escaigués, per poder concretar la demanda. Com assenyala la GAIP a la Resolució 161/2017, en un cas com aquest el que correspon és aplicar l'article 28 de la llei de Transparència, atès que aquesta aplicació s'ha de considerar com un *deure* i no com una simple facultat excepcional de l'Administració.

Per les mateixes raons exposades en el fonament anterior, la interpretació i aplicació d'aquest supòsit ha de ser més estricta en el cas dels diputats que en el dels ciutadans. Tant pel que fa a la utilització per l'administració d'aquesta objecció (quan sigui impossible determinar l'objecte de la sol·licitud) com per l'oferiment de la col·laboració necessària perquè el diputat pugui concretar millor la seva demanda.

9. La sol·licitud d'informació a que es refereix aquest informe té per objecte diverses qüestions, actes i dades derivades de les relacions entre “l'*Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendences nationales*” i/o l'empresa ISCA-AIDC i qualsevol departament o organisme de la Generalitat, en virtut de contractes, acords encàrrecs, o negocis jurídics establerts entre les dues parts.

Aquesta sol·licitud d'informació va ser resposta en data 14 de juny de 2018 amb un escrit signat pel titular del departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, en el qual s'afirma que “no consta en aquest departament cap expedient amb l'*Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendences nationales* i/o l'empresa ISCA-AIDC”.

Com ja s'ha dit, el dret d'accés a la informació pública ha de tenir com a objecte, necessàriament, una informació (documents, dades, continguts) de les quals disposi l'Administració de la Generalitat per raó de les funcions i activitats desenvolupades, sigui l'elaboració pròpia o subministrada per tercers. En cas que aquesta informació no existeixi és obvi que la sol·licitud no pot ser atesa per no concórrer el pressupòsit d'exercici del dret. En aquest sentit, es desprèn de la resposta donada a la diputada que no ha existit cap relació entre l'Administració de la Generalitat i les entitats que s'esmenten en la sol·licitud.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

Però és necessari advertir que la resposta refereix aquesta manca de constància específicament al departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, la qual cosa no aclareix ni descarta la possibilitat que l'esmentada relació s'hagi pogut produir amb altres departaments, organismes o entitats integrants de l'Administració de la Generalitat. I cal recordar que el dret d'accés al qual es refereix l'article 6 RPC té com a referència, en general, tota l'estructura administrativa que depèn de la Generalitat. Així es desprèn també de la mateixa sol·licitud d'accés a la informació que és molt clara pel que fa al seu abast general.

Els termes en que es formula la resposta no aclareixen, per tant, si altres departaments de la Generalitat, entitats o organismes que en depenen disposen de la informació relacionada amb el contingut de la sol·licitud. Per aquesta raó, la resposta donada s'ha de considerar insuficient i fonamentada la petició d'empara presentada davant la Mesa d'acord al que estableix l'article 8 RPC; si més no, per tal que l'Administració de la Generalitat faci extensible la resposta donada, si escau, a la confirmació que cap departament, organisme, empresa o entitat que depenen de la Generalitat, o que forma part del seu sector públic, disposa de la informació requerida (article 6.1 RPC).

IV. CONCLUSIÓ

Atesos els antecedents de fet i els raonaments continguts en les consideracions jurídiques precedents, els sota signants, constituïts en l'òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública del Parlament de Catalunya regulat a l'article 219 del Reglament ens pronunciem a favor del dret de la diputada Susana Beltrán García, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, amb relació al dret d'accés a la informació de la sol·licitud amb número de tramitació 320-00350/12, relativa a diversos continguts i dades relacionats amb l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendences nationales i/o l'empresa ISCA-AIDC. En conseqüència, el Govern de la Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries perquè la diputada pugui tenir accés a la informació sol·licitada o bé confirmar que cap departament, organisme o entitat depenent que integra el sector públic de la Generalitat disposa de la informació demanada.

Palau del Parlament, 26 de juliol de 2018

Anna Casas i Gregorio
Lletrada
Directora del Departament
de Gestió Parlamentària

Antoni Bayona Rocamora
Lletrat
Director d'Estudis Parlamentaris