



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: 8/2018, de 21 de gener de 2019.

PETICIÓ: Mesa del Parlament

ASSUMPTE: Sol·licitud d'empara presentada per les diputades Munia Fernández-Jordán i Lorena Roldán Suárez, del Grup Parlamentari de Ciutadans, amb relació al dret d'accés a la informació de la sol·licitud d'informació amb núm de tramitació 320-00709/12.

I. ANTECEDENTS

1. En data 4 de setembre de 2018 (Reg. d'entrada núm. 14643), les diputades Munia Fernández-Jordán i Lorena Roldán Suárez, del Grup Parlamentari de Ciutadans, en exercici del que estableix l'article 6 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) presenten un escrit de sol·licitud d'informació al govern en què demanen:

“Relación de visitas con detalle de su día y motivo realizadas por los miembros del Govern de la Generalitat y altos cargos de la administración dependiente del mismo, del sector público de la Generalitat o de cualesquiera otras instituciones públicas de la Generalitat a los siguientes centros penitenciarios durante el período comprendido desde el pasado 15 de mayo de 2018 hasta la fecha de contestación de la presente solicitud: Madrid I y II, Alcalá; Madrid V, Soto del Real; Madrid VII, Estremera; Lledoners; Puig de les Basses; Mas d'Enric”.

2. En data 12 de setembre de 2018, la Mesa del Parlament admet a tràmit la sol·licitud d'informació amb tramitació núm. 320-00709/12, i, d'acord amb l'apartat 3 de l'article 6 del Reglament del Parlament, obre un termini de quinze dies hàbils per tal que el Govern lliuri la documentació sol·licitada. El termini finia el dia 9 d'octubre de 2018 a les 10.30 hores.

3. En data 13 de setembre de 2018 (Reg. de sortida núm. 2823), el Secretari General en dona trasllat al Govern per mitjà de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.

4. En data 5 d'octubre de 2018 (Reg. d'entrada núm. 18171), la consellera del Departament de Justícia sol·licita pròrroga per a trametre la informació.

5. En data 8 d'octubre de 2018, la Mesa del Parlament acorda la concessió d'una pròrroga de 7 dies hàbils (del 9 d'octubre de 2018 al 18 d'octubre de 2018) per a trametre la documentació. La data del termini es trasllada, en darrera pròrroga, al dia 19 d'octubre de 2018 a les 10:30 hores.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

6. En data 19 d'octubre de 2018, (Registre d'entrada núm. 19303), la consellera del Departament de Justícia tramet al Parlament la resposta a la sol·licitud formulada per les diputades, en la qual els informa que no els pot facilitar la informació sol·licitada perquè *“afecta la intimitat de les persones privades de llibertat”* i manifesta que s'ha de tenir en consideració l'article 41.2 del Reglament Penitenciari (RDO 190/1996) que regula el règim de comunicacions i visites de les persones internes, essent en aquest cas d'aplicació el que estableixen els articles 20 i següents de la Llei 19/2014, en concret el límit establert en la lletra j) de l'article 21 de la dita llei en considerar que en aquest cas l'accés a la informació demanada pot comportar un perjudici per a *“la intimitat i els altres drets legítims”*

7. En data 30 d'octubre de 2018 (Reg. de sortida núm. 3740 del dia 31 d'octubre de 2018), la Mesa del Parlament acorda traslladar la informació a les sol·licitants

8. En data 8 de novembre de 2018 (Reg. d'entrada núm. 21042), les diputades presenten sol·licitud d'empara a la Mesa, per considerar que s'ha produït una manca de resposta per part del Departament de Justícia, argumentant que:

1r.- La informació sol·licitada té el caràcter d'informació pública, d'acord amb l'article 13 de la Llei de l'Estat, 9/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern i l'article 2 de la llei 19/2014, del 29 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.

2n.- Que el contingut de les agendes dels membres del Govern i d'alts càrrecs de l'administració s'ha de considerar informació pública. Criteri confirmat per la Recomanació 1/2017 del Consell de Transparència i Bon Govern sobre la informació de les agendes dels responsables públics.

9. En data 20 de novembre de 2018 (Reg. de sortida 4054, del 21 de novembre de 2018), la Mesa, d'acord amb el criteri establert el 13 de novembre sobre l'aplicació de l'art. 8.4 RPC, acorda trametre el requeriment a l'autoritat responsable i obre un termini improrrogable de 3 dies hàbils, de conformitat amb el que estableix l'art. 8.2 RPC (del 26 de novembre de 2018 al 28 de novembre de 2018), per tal que el Govern lliuri la documentació sol·licitada. El termini finia el dia 29 de novembre de 2018 a les 10.30 hores.

10. En data 28 de novembre de 2018 (Reg. d'entrada núm. 22897), la consellera del Departament de Justícia tramet al Parlament una segona resposta a la sol·licitud formulada, en la qual afegeix a l'argumentació citada en la seva primera resposta el següent:

1r.- És d'aplicació l'article 3.1.f) del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics de 18 de juny de 2009.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

2n.- Manifesta que: *“la informació de què disposa el Departament en relació amb les visites als centres penitenciaris ... no es tracta d'informació pública en els termes que ho consideren les persones sol·licitants”*.

3r.- Reitera l'argument que, d'acord amb tota la legislació esmentada, cal respectar al màxim la intimitat de les persones privades de llibertat.

4t.- Afirmar que, per les raons anteriorment esmentades, i atès que no és possible procedir a l'anonimització de les dades, no pot subministrar informació detallada de les visites realitzades en els centres penitenciaris especificats per les diputades sol·licitants.

Conseqüentment, a criteri de la consellera, aquesta justificació exclou el lliurament total o parcial de la documentació sol·licitada.

11. En data 30 de novembre de 2018 (Reg. de sortida núm. 4531 del 10 de desembre de 2018) la Mesa del Parlament acorda traslladar la informació a les diputades.

12. En data 14 de desembre de 2018 (Reg. d'entrada núm. 24463), les diputades, en exercici del que estableixen els apartats 4 i 5 de l'article 8 del Reglament del Parlament, formulen l'escrit de petició d'empara, al·legant, en relació a la informació que sol·liciten, el següent:

- La informació demanada té la consideració d'informació pública, d'acord amb l'article 13 de la Llei de l'Estat, 9/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, l'article 2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.

- Citen la Recomanació 1/2017 del Consell de Transparència i Bon Govern sobre informació de les agendes dels responsables públics.

- Aclareixen que la dita informació no atempta contra la intimitat de les persones internes, afirmant que *“ja que en cap moment l'objecte de la informació sol·licitada feia referència a les persones internes en els centres penitenciaris, sinó als membres i alts càrrecs de l'Administració”*.

16. Finalment, en data 20 de desembre de 2018 (Reg. de sortida núm. 4758, del 20 de desembre de 2018) la Mesa acorda demanar informe a l'Organ de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública per pronunciar-se sobre la fonamentació del dret d'accés a la Informació, i el secretari general en dona trasllat a l'Organ el 28 de desembre de 2018.

II. OBJECTE DE LA PETICIÓ

Abans de procedir a l'anàlisi sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació que afecta la informació objecte de l'empara sol·licitada per les diputades, cal concretar que la sol·licitud d'informació amb núm. de tramitació 320-00709/12, que és objecte del present informe, es refereix



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

a la relació de visites realitzades als centres penitenciaris que seguidament es concreten realitzades pels membres del Govern de la Generalitat, alts càrrecs de l'administració, del sector públic o qualsevulla altra institució pública de la Generalitat. Per tant es tracta de visites realitzades per persones que tenen la condició d'alt càrrec al servei de la Generalitat.

Els centres penitenciaris sobre els quals es demana la dita relació de visites són en primer lloc, els corresponents a Madrid I i II Alcalà, Madrid V Soto del Real, Madrid VII Estremera, centres penitenciaris situats fora de Catalunya i que, per tant, depenen de la Secretaria General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior; i en segon lloc, els corresponents centres de Lledoners, Puig de les Basses i Mas d'Enric gestionats per la Subdirecció General de Centres i Serveis penitenciaris del Departament de Justícia.

Finalment, cal precisar, atesos el propis termes de la sol·licitud, que juntament a la relació de visites es demana el detall del dia i el motiu de la visita realitzada, informació que a petició de les diputades se circumscriu al període comprès entre el 15 de maig de 2018 i el 18 d'octubre de 2018, data proposada per les diputades que és la referida a la resposta de la sol·licitud per part del Govern.

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 (art. 18 i 19); el Capítol II, que estableix la regulació sobre els límits i accés parcial a la informació pública (art. 20 a 25) i, finalment, el Capítol III, que estableix el règim jurídic de l'exercici del dret d'accés (arts 26 a 37) .

2. Abans d'entrar a analitzar quina és la fonamentació del dret d'accés de les diputades amb relació a la petició objecte del present informe, es considera necessari recordar 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», és a dir, en aquets cas, per alguna de les restriccions a què es refereixen els articles 21, 23 i 24 de la Llei 19/2014.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

Cal precisar, també, 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 CE. Això comporta que, a diferència dels ciutadans en general, el dret d'accés a la informació i la seva protecció, quan escaigui, disposi d'una posició reforçada quan es tracta del seu exercici pels càrrecs representatius.

3. En primer lloc és important discernir si la informació demanada per les diputades té la condició d'informació pública en els termes expressats en l'article 2.b) de la Llei 19/2014 i per tant, tenen dret que el Govern de la Generalitat els la lliuri. Així doncs, cal analitzar els termes concrets en què es formula la petició i posar-los amb relació amb els motius exposats pel Govern i que a criteri seu justifiquen la denegació al·legada, motius que s'han inclòs en els escrits de resposta dels dies 18 d'octubre de 2018 i 27 de novembre de 2018, que caldrà determinar si són pertinents i per tant d'aplicació al cas que ens ocupa.

Amb la finalitat d'analitzar els motius que a criteri del Govern justificarien la denegació formulada cal assenyalar que la Consellera de Justícia ha al·legat que la informació sol·licitada «*afecta la intimitat de les persones privades de llibertat*» i que aquesta circumstància troba el seu fonament en el propi Reglament penitenciari, que entre altres qüestions regula el règim de comunicacions i visites de les persones internes, en concret l'article 41.2 del Reglament Penitenciari aprovat pel Reial Decret 190/1996, de 9 de febrer, que justificaria la dita negativa, raó per la qual en aquest cas hi concorre una de les causes en les quals el dret d'accés es podria denegar o restringir, en concret la causa de la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, que fa referència a «*La intimitat i altres drets privats legítims*»

4. Una vegada concretada la motivació que a criteri de la consellera de Justícia serveix per fonamentar la denegació del dret d'accés de la informació que demanen les diputades, hem de precisar que de la lectura de la petició es conclou amb claredat que aquesta es refereix a la *relació de visites, amb el dia i el motiu* realitzades pels membres del Govern o alts càrrecs sense que en cap cas es pugui entendre que aquesta informació es refereixi als propis interns, és a dir, no es demana cap informació sobre les dades personals dels interns que tingui relació amb la seva identificació o amb cap altre aspecte de naturalesa personal, sinó que es demana la relació de les persones que en la seva condició d'autoritat varen realitzar les visites als dits centres. Per tant, en tant que les persones varen realitzar la visita en la seva condició d'autoritat pública, aquesta informació esdevé de caràcter públic en els termes expressats per l'article 2.b) de la Llei 19/2014, i per tant es susceptible de ser objecte del dret d'accés. En aquest punt cal tenir present també que el dret d'accés a la informació dels diputats que contempla l'article 6 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) es refereix a tota la informació que està a disposició de l'Administració de la Generalitat i dels organismes, entitats i empreses que en depenen o hi estan vinculades, sense que l'accés a aquesta informació estigui condicionat o limitat per altres circumstàncies que no siguin les que imposa la pròpia Llei 19/2014.

En conseqüència, podem afirmar que la informació demanada per les diputades té la condició d'informació pública atès el que estableixen en termes generals per a qualsevol ciutadà els articles



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

2.b), 18.1 i 20.1 de la Llei 19/2014, i pel que fa als diputats per allò establert en l'article 6 del RPC, i per tant se'n ha de facilitar l'accés, sense que en aquest cas sigui pertinent invocar el límit al dret d'accés a la informació pública de la lletra f) de l'article 21.1 de la dita llei, en no referir-se en cap cas, com hem afirmat anteriorment, a un tipus d'informació que pugui tenir la virtualitat d'identificar a cap intern i pugui comportar un perjudici per a la seva intimitat o altres drets privats legítims.

5. En el context de determinar l'oportunitat de l'aplicació de la dita limitació legal, i una vegada descartada pels motius anteriorment exposats, no es sobrer esmentar que aquesta limitació de la lletra f) de l'article 21.1 no pot ser en cap cas invocada per referir-se als alts càrrecs, ja que no existeix cap mena de protecció en el marc de l'exercici de les seves funcions derivades directament de la seva condició de càrrec públic que pugui justificar la negativa al·legada pel Govern.

Per tant, una vegada determinat que la informació demanada no afecta les persones preses en tots els centres penitenciaris a què fa esment la petició d'informació, hem de palesar que tampoc és pertinent la invocació del Govern a la normativa penitenciària, configurada en aquest cas pel Reglament Penitenciari, ja que en cap cas es demana informació sobre les condicions en què es va realitzar la visita o comunicació de les persones internes. De fet l'article 41.2 del dit Reglament es refereix a la manera de realitzar la visita per protegir la intimitat de les persones internes, aspecte que no té cap incidència sobre la informació que demanen les diputades.

Així doncs la informació sol·licitada per les diputades, a saber, la relació de visites a persones preses a les tres presons de Catalunya realitzades pels alts càrrecs de la Generalitat constitueix informació pública que el Govern per mitjà del Departament de Justícia gestiona mitjançant els corresponents llibres de visites o altres elements de control que pugui establir; i a més la informació en cap cas afecta la intimitat de les persones preses perquè no es refereix a informació que pugui comportar cap identificació de les mateixes. Aquesta tesi sobre el fet que la documentació sol·licitada constitueix informació pública ha estat reflectida per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en la recent Resolució 363/2018, de 28 de novembre de 2018.

6. Amb relació a la informació que es demana i que afecta els centres penitenciaris corresponents a Madrid I i II Alcalà, Madrid V Soto del Real, Madrid VII Estremera, que depenen de la Secretaria General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior, caldrà especificar que aquesta informació en tant que realitzada en la seva condició d'alt càrrec forma part de la seva activitat dins l'àmbit de les seves competències i, per tant, és susceptible de ser coneguda pels ciutadans en general o les diputades en particular, de manera que aquesta informació en tant que té la condició d'informació pública al l'efecte de la Llei 19/2014, ha d'estar actualitzada en les corresponents agendes dels alts càrrecs, vist que té transcendència pública i el seu accés en virtut del dret d'informació té relació directa amb l'interès legítim de les diputades de tenir-ne coneixement i de poder fer-ne el control corresponent.

En conseqüència, el dret d'empara està justificat perquè en aquest cas, no es pot invocar la intimitat o drets privats ni de les persones internes, ni eventualment de l'autoritat que fa la visita, que, per



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

la seva condició de càrrec públic i en exercici de les seves funcions, com ja hem dit anteriorment, no pot emparar-se en la protecció de la seva intimitat.

Per tant, el Govern haurà de facilitar la informació tenint en compte que la seva resposta s'ha de referir al nombre de les visites concretes acotades als centres penitenciaris al període temporal als quals es refereixen les diputades sol·licitants de l'accés, tenint en compte que la informació no ha de referir-se en cap cas a dades que es refereixin a la identitat de les persones internes, i a més ha de tenir en compte també la limitació objectiva que afecta la condició de càrrec públic, que comportarà que en cap cas es pugui afegir a la resposta qualsevol dada d'identificació concreta de les persones físiques més enllà de les relacionades amb el seu càrrec o posició.

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, es pronuncien a favor del dret d'accés a la informació de la sol·licitud d'informació amb número de tramitació 320-000709/12 formulada per les diputades Munia Fernández-Jordán Celorio i Lorena Roldán Suárez del Grup Parlamentari de Ciutadans, informació que caldrà lliurar per tenir la consideració d'informació pública en els termes expressats en aquest informe.

Palau del Parlament 21 de gener de 2019