



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

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

INFORME 15/2019, de 29 de novembre

PETICIÓ: Mesa del Parlament

ASSUMPTE: Sol·licitud d'emparga presentada per la diputat Jean Castel Sucarrat, del Grup Parlamentari de Ciutadans, amb relació a la sol·licitud d'informació amb núm. de tramitació **320-01413/12**.

I. ANTECEDENTS

1. El 7 de juny de 2019, el diputat Jean Castel Sucarrat del Grup Parlamentari de Ciutadans, en exercici del que estableix l'article 6 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), sol·licita al Govern que li faciliti una còpia íntegra de l'expedient sancionador «*resuelto por la División de Asuntos Internos al que se refiere la noticia que acompaña esta petición*» i acompanya, a la dita sol·licitud de documentació, una còpia d'un article de premsa publicat al diari El Mundo el 23 de maig de 2019, el qual es feia ressò de la notícia objecte d'aquesta sol·licitud. (Reg. d'entrada núm. 40205).

De la lectura de la nota de premsa es desprèn que, a partir d'uns incidents en els quals es va veure implicat un mossos d'esquadra, la Divisió d'affers interns dels Mossos d'Esquadra va incoar un expedient disciplinari que va iniciar-se a partir de la tipificació relativa a una falta lleu corresponent a «*comportament irregular*» però que va finalitzar amb una sanció per la comissió d'una falta greu amb la suspensió de feina i sou durant un mes, per «*atemptar contra la imatge del cos i contra el prestigi i la consideració de la Generalitat*».

2. El 18 de juny de 2019, la Mesa del Parlament admet a tràmit la sol·licitud d'informació presentada pel diputat, amb número de tràmit 320-01413/12 i, de conformitat amb l'article 6 del Reglament del Parlament, acorda donar-ne trasllat al Govern, fet que es produeix el 20 de juny de 2019, per mitjà de la corresponent tramesa del secretari general (Reg. de sortida núm. 7880).

3. El 18 de juliol de 2019, (Reg. d'entrada núm. 43200) el conseller d'Interior tramet al President del Parlament la resposta a la sol·licitud, en la que, afirma que es va incoar l'expedient disciplinari (núm. 48/18 ED) a un mossos d'esquadra que va denunciar un mecànic de Reus (Baix Camp) que va dir que no atenia agents de la Policia Nacional després de l'1 d'octubre, expedient que es va iniciar en aplicació de l'article 69.c de la Llei 10/1994,



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra segons el qual es consideren falta greu *«els actes i les conductes que atemptin contra la dignitat dels funcionaris, contra la imatge del Cos i contra el prestigi i la consideració deguts a la Generalitat»*. Així mateix, en aquesta mateixa resposta es denega l'aportació de la còpia íntegra de l'expedient sol·licitat en considerar que la informació continguda és de *«naturalesa reservada»*, en virtut dels articles 23 (*Dades personals especialment protegides*) i 24 (*Protecció de dades personals*) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, d'ara endavant Llei 19/2014. Posteriorment, la Mesa del Parlament pren nota de la resposta del Govern i ordena al secretari general que en doni trasllat al diputat sol·licitant, fet que es produeix el 24 de juliol de 2019. (Reg. Sortida núm. 8725).

4. El diputat adreça un escrit a la Mesa del Parlament en data 3 de setembre de 2019, (Reg. d'entrada núm. 44941) en virtut del que estableix l'article 8.2 del RPC, en el que comunica la seva disconformitat amb la denegació del Govern, i en aquest sentit, manifesta que: *«[...] se pedía que la documentación estuviese anonimizada no procede la alegación dada por el Govern sobre el carácter reservado y confidencial de la información y por tanto es procedente la solicitud de información previa de anonimización previa sobre los posibles datos personales que contenga»*.

Conseqüentment, i en base al dit article 8.2 del RPC sol·licita a la Mesa del Parlament que requereixi a l'autoritat responsable perquè li faciliti la informació sol·licitada en el termini improrrogable de tres dies.

5. El 10 de setembre de 2019, la Mesa, d'acord amb la petició del diputat, acorda, de conformitat amb el que estableix l'article 8.2 RPC, requerir l'autoritat responsable perquè compleixi el deure de facilitar la informació que es demana, en el termini improrrogable de tres dies a comptar de l'endemà de la comunicació de l'acord, i en data 13 de setembre de 2019 el secretari general dona trasllat del dit acord al director general de relacions institucionals i amb el Parlament (Reg. de sortida núm. 9129), que ho rep el dia 16 de setembre de 2019.

6. El 19 de setembre de 2019 (Reg. d'entrada núm. 46180), el conseller d'Interior remet a la Mesa la resposta a la sol·licitud del diputat, en compliment del requeriment fet per la Mesa en base a l'article 8.2 del RPC, en la qual reitera que s'ha produït la incoació de l'expedient disciplinari 48/18-ED indicant que, en data 19 de febrer de 2019, ja va ser resolt amb la imposició d'una sanció per una falta greu tipificada a l'article 69.c) de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.

En aquesta resposta, el conseller es reafirma en denegar l'aportació de la còpia íntegra de l'expedient sol·licitat, al·legant la necessitat de protegir les dades personals especialment protegides en virtut del que estableix l'article 23 de la Llei 19/2014, en tractar-se d'un expedient disciplinari relatiu a la comissió d'una infracció que no comporta l'amonestació



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

pública a l'infractor. Tanmateix, el conseller considera que, per raó del context, les dades o la identitat de l'interessat poden veure's compromeses tot i la seva anonimització.

A més, el Departament afegeix que aquest expedient es troba *subjudice*, com a resultat de la interposició d'un recurs contenciós administratiu contra la resolució sancionadora davant del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2 de Barcelona. En aquest sentit, el Govern manifesta que «*les dades dels documents que integren ara el procediment judicial són reservades o confidencials i l'ús que se'n faci ha de quedar circumscrit a l'àmbit del procés*» de manera que la informació se circumscriu als interessats, en els termes que estableix l'article 234.2 de la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ).

7. El 20 de setembre de 2019, la Mesa acorda prendre nota de la resposta del Conseller d'Interior i n'ordena que el secretari general en doni trasllat al diputat sol·licitant, fet que s'acompleix el 25 de setembre de 2019 (Reg. Sortida núm. 9350).

8. El diputat davant la resposta manifestada pel Govern i per formalitzar el seu desacord presenta a la Mesa del Parlament el 25 d'octubre de 2019 (Reg. d'entrada núm. 49741) la petició d'empara, de conformitat amb l'article 8.4 del RPC, per considerar que s'ha vist lesionat el seu dret d'accés a la informació en relació a aquest cas, per infringir el que disposa la Llei 9/2014 que regula i garanteix el dret d'accés a la informació i a la documentació pública, i en concret en base els motius següents:

- i. Que de conformitat amb el que estableix Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals, hi ha certes limitacions per accedir a la informació directament relacionada amb la protecció de dades de caràcter personal però justifica l'abast de la seva petició en base a que en el seu moment ja va demanar l'anonimització de qualsevulla dada personal en un sentit prou ampli com per incloure «*cualquier otra circunstancia que pudiese revelar datos personales protegidos*».
- ii. L'administració, no pot invocar la limitació de l'article 23 de la Llei 19/2014, ni la de l'article 15 de la Llei de l'Estat 19/2013, per considerar que aquesta opera com a mecanisme ordinari de tutela de qualsevol ciutadà pel cas que un tercer demani la informació, entrant en funcionament el seu consentiment per a comunicar la informació. Precisament afirma que seria d'aplicació el que estableix l'apartat 4 de l'article 15 de la Llei de l'Estat 19/2013 que preveu la possibilitat d'accedir a les dades especialment protegides si es realitzen operacions que n'impedeixin la identificació de la persona afectada.
- iii. En conseqüència llevat les dades de caràcter personal, o d'aquelles que puguin servir per identificar al mossos d'esquadra, considera que



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

el Govern no hauria de tenir inconvenient en facilitar aquella documentació relativa a la seva potestat sancionadora, és a dir, la referent a la incoació, la instrucció, la proposta i resolució de la sanció disciplinària.

Finalment, el diputat invoca el seu interès legítim en l'accés a la informació sol·licitada, a l'empara en el dret fonamental de representació política que tenen els diputats, així com en la funció de control de l'actuació de l'administració depenen del Govern de la Generalitat i sol·licita que la Mesa del Parlament es pronunciï sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació amb relació a aquest cas i adopti una decisió definitiva.

9. El 28 d'octubre de 2019, el diputat presenta un escrit complementari (Reg. d'entrada núm. 49898) a la sol·licitud d'empara, presentada en data 25 d'octubre de 2019, (Reg d'entrada núm. 49741). En aquest escrit al·lega que, l'existència d'una sanció ferma en via administrativa fa que sigui improcedent l'al·legació de l'Administració en el sentit de que la finalització del procediment sancionador no posa en perill ni la persecució del fet il·lícit ni el principi d'igualtat de les parts, i l'existència d'un procediment contenciós administratiu amb motiu de la impugnació de la resolució sancionadora no es motiu suficient ni constitueix causa limitativa per a denegar l'accés a l'expedient disciplinari sol·licitat pel diputat.

10. El 29 d'octubre de 2019, la Mesa, prèvia l'admissió a tràmit de l'escrit que complementa la petició d'empara sol·licitada en el seu dia pel diputat, acorda, de conformitat amb l'article 8.5 del RPC, demanar un informe a l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (d'ara endavant, OGDAIP), abans de pronunciar-se sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació del diputat, acord que el secretari general comunica a l'OGDAIP del 30 d'octubre de 2019, en relació a la sol·licitud d'informació i documentació sol·licitada pel diputat.

II. OBJECTE DE LA PETICIÓ

Abans de procedir a l'anàlisi sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació de la informació objecte de l'empara sol·licitada pel diputat, cal concretar que la sol·licitud d'informació que es demana es refereix a una còpia íntegra de l'expedient sancionador resolt per la Divisió d'Assumptes Interns del Mossos d'Esquadra, referit a uns fets ocorreguts al municipi de Reus (Baix Camp).

Cal assenyalar que en aquets cas, el diputat en demanar la informació i amb la voluntat de completar les dades necessàries per a poder-la identificar va adjuntar una fotocòpia d'una notícia publicada en un mitjà de comunicació el dia 23 de maig de 2019, que es feia ressò dels fets objecte de la dita sol·licitud.



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

De la lectura dels antecedents als quals ens hem referit anteriorment es desprèn que el Govern, malgrat la manca de precisió inicial de la informació demanada pel diputat, va poder identificar de quina informació es tractava i va donar una resposta als efectes de donar compliment al que se li demanava. En aquest sentit, i com a conseqüència lògica del que ara s'acaba d'exposar cal destacar que l'OGDAIP a banda d'estudiar l'objecte de la petició d'informació formulada també ha hagut d'analitzar la dita notícia de premsa per tal de poder determinar la fonamentació del dret d'accés al diputat.

És evident que de la lectura del RPC es desprèn que l'exercici del dret d'accés a la informació dels diputats a banda de que no s'ha de justificar, no se sotmet a cap formalitat especial per exercir-lo, simplement cal formular-lo per escrit per tal que es pugui fer efectiu, essent d'aplicació de forma supletòria els requisits de les sol·licituds establerts a l'article 26.1 de la Llei 19/2014, amb especial referència al requisit de la precisió en la formulació que estableix la lletra b) del dit article. Per aquest motiu, i a la vista del contingut la sol·licitud que ara s'analitza, es recomana que les sol·licituds d'informació no emprin la fórmula de remetre a altra documentació als efectes de determinar-ne el seu objecte, de manera que s'obligui a la realització d'una tasca de lectura i d'interpretació per a discernir quin és l'objecte exacte de la petició d'informació dels diputats, evitant així el risc d'una interpretació errònia del que es demana.

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'OGDAIP que ha de fer efectiva l'empara sol·licitada.

Així mateix, 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). Finalment, poden ser d'aplicació els preceptes bàsics de la Llei de l'Estat 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

govern, (Llei de l'Estat 19/2013) en allò que sigui d'aplicació al Parlament, en especial amb relació a les limitacions del dret d'accés explícitament previstes en la referida Llei i que poden ser potencialment aplicables per a determinar el dret d'accés a la informació que es demana, en virtut del que estableix l'article 21.2 de la Llei 19/2014.

2. Als efectes de determinar la fonamentació del dret d'accés a la informació del diputat, s'analitzen en el present informe dues qüestions. La primera consistent en determinar si la informació que demana té o no la condició d'informació pública, i per tant el Govern constatada aquesta naturalesa, té l'obligació de lliurar-la, i la segona dirigida a analitzar si en aquest supòsit hi concorre alguna limitació que pugui condicionar, limitar o denegar el dret d'accés a la informació demanada, amb especial anàlisi de les limitacions invocades per Govern per a denegar al diputat l'accés reclamat, tenint en compte que el Govern al·lega en les dues respostes argumentacions que, sense ser contradictòries són diferents, com es passarà a analitzar posteriorment.

Abans d'entrar a analitzar quina és la fonamentació del dret d'accés del diputat amb relació a la petició objecte del present informe es considera necessari recordar com ja hem exposat en altres informes precedents 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, dret que 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 aquest cas, per alguna de les restriccions a què es refereix l'article 215 del RPC i de forma subsidiària pels articles 21, 23 i 24 de la Llei 19/2014.

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, precisament per a garantir eficaçment les exigències derivades de la transparència en l'exercici de les seves funcions constitucionalment atribuïdes: la possibilitat de control i l'exigència de retiment de comptes al Govern.

3. Amb relació a la primera de les qüestions, i amb la finalitat de determinar la naturalesa de la informació és important discernir si la informació que demana el diputat, és a dir, la copia íntegra de l'expedient sancionador resolt per la Divisió d'Assumptes Interns del Mossos d'Esquadra, referit a uns fets ocorreguts al municipi de Reus (Baix Camp), té o no la condició d'informació pública. En aquest sentit, per a determinar quin és l'abast



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

d'aquesta noció, cal considerar com a punt de partida el que estableix l'article 6.1 del RPC, que estableix una noció molt més ampla del que es considera informació accessible, en aquest cas pels diputats. Aquest precepte fa una vinculació directa entre el dret a l'accés a la informació dels diputats i l'exercici de la funció parlamentària, referida en aquest cas, a la funció de control del Govern com a òrgan superior col·legiat que dirigeix l'Administració de la Generalitat, sense cap altra tipus de matisació o concreció. L'article 6.1 RPC estableix: *«Els diputats, en exercici de llur funció, tenen dret a accedir a la informació, i a obtenir-ne còpia, de l'Administració de la Generalitat, dels organismes, les empreses i les entitats que en depenen.../...»*.

Aquest precepte del Reglament del Parlament caldrà completar-lo amb el que estableix l'article 2.b) de la Llei 19/2014, quan expressa que té aquesta condició *«...la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té al seu poder com a conseqüència de la seva activitat de l'exercici de les seves funcions.../...»* per tant, és en base a aquesta consideració que la dita Llei estableix el dret d'accés, però en aquest cas, per a garantir en termes generals el dret d'accés de qualsevol ciutadà a la informació.

Amb relació al cas que ens ocupa cal afirmar que l'expedient disciplinari deriva de l'exercici de la potestat disciplinària que troba el seu fonament en la potestat sancionadora de l'Administració de la Generalitat, un poder jurídic reconegut per l'ordenament jurídic a les administracions públiques que roman sotmès al principi de legalitat (art 9.1, 103.1 CE i 71.2 EAC). Es tracta doncs, d'una potestat establerta per llei (art 25.1 i 2 de la Llei 40/2015 i art 102.1 de la Llei 26/2010) en virtut de la qual les administracions públiques en virtut de la referida potestat i de conformitat amb procediment legalment previst, corregeixen disciplinàriament les infraccions del personal al seu servei, en exercici de les seves funcions i càrrecs i amb independència de la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació (art 25.3 de la Llei 40/2015). Es tracta doncs, d'una potestat pública, reglada i especial dirigida a un col·lectiu específic, els dels funcionaris públics, que es fonamenta en la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat- Mossos d'Esquadra, (que és part de l'Administració pública catalana), que estableix el règim estatutari dels membres de la Policia de la Generalitat, en defineix els drets i els deures, que són els generals dels funcionaris de la Generalitat, n'estableix el règim disciplinari, que es vincula directament amb els principis d'actuació tenint en compte les especificitats pròpies de llur funció, amb una clara diferenciació respecte del règim general dels funcionaris de la Generalitat, el qual s'aplica supletòriament en la resta d'aspectes no regulats per aquesta Llei.

Per tant, en aquest cas és indubtable que es tracta d'una informació de que disposa l'Administració com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions que li son conferides legalment. Es tracta d'una potestat (la disciplinària) reglada de manera que tota l'actuació està predeterminada per les normes aplicables, de forma que constatada la concurrència



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

del supòsit de fet previst per la norma jurídica d'aplicació, no hi ha d'haver cap altra decisió possible i lícita en dret en aquest cas. Per tant, la decisió administrativa (disciplinària) és en aquest cas pura i simple execució de la Llei o en el seu cas, dels reglaments.

Per tant, podem concloure que l'expedient disciplinari, que és objecte de la petició d'accés per part del diputat i del qual el Govern en les seves respostes en dona més dades (Expedient disciplinari 48/18-ED, resolt en data 19 de febrer de 2019, amb la imposició d'una sanció per una falta greu tipificada a l'article 69.c) de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra) té la condició d'informació pública, en virtut del que estableix l'article 6 del RPC i també atès el que estableixen en termes generals els articles 2.b), 18.1 i 20.1 de la Llei 19/2014, en tractar-se d'una informació que l'Administració de la Generalitat té en el seu poder en exercici de les seves funcions.

4. Una vegada definit el marc legal i conceptual del que s'ha de considerar com a informació pública cal analitzar la segona de les qüestions per tal de discernir si en aquest supòsit hi concorre alguna limitació que pugui condicionar, limitar o denegar el dret d'accés a la informació demanada, amb especial anàlisi de les causes invocades per Govern i que per tant, consten a l'expedient.

Per tant, a partir de l'anàlisi de les limitacions que ha al·legat el Govern i que a criteri seu justificarien la denegació de la documentació que demana el diputat es passa a analitzar si aquestes concorren, i en cas afirmatiu, en quina mesura, doncs com hem afirmat anteriorment (Consideració Jurídica 2) hem de partir de la base del caràcter preferent del dret d'accés del diputat que sol·licita la informació sol·licitant i de la seva posició reforçada per a poder exercir les seves facultats de control i escrutini de l'actuació de l'administració pública (ex art 23 CE) quan aquesta actua en virtut de les seves potestats públiques, en aquest cas, en virtut de la potestat sancionadora per a sancionar disciplinàriament als funcionaris que d'ella en depenen en l'exercici de les seves funcions. A més, com hem dit en moltes altres ocasions (Informes 3/2018, de 25 de juliol CJ3; 5/2018 de 27 de juliol CJ3; 11/2019 de 22 de febrer CJ2; i 14/2019, de 12 de novembre CJ 2) la interpretació i aplicació de les limitacions eventualment concurrents caldrà fer-se d'una manera especialment restrictiva, no solament pel caràcter taxat i estricte de les excepcions tal i com es desprèn als articles 215 RPC i 20.1 i 2 de la Llei 19/2014, sinó també atès l'interès públic estretament connectat amb l'exercici de la funció parlamentària, a la qual ens acabem de referir.

En aquest sentit, hem de recordar que la posició en l'exercici del dret d'accés dels diputats és especialment reforçada respecte de la que gaudeixen els ciutadans de manera que, l'aplicació de les limitacions eventualment o potencialment aplicables, troba una línia



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

d'especial resistència amb relació a l'esmentat dret d'accés, precisament per la seva posició i la seva funció reconeguda estatutària i constitucionalment.

Cal assenyalar en aquest sentit, que el dret d'accés forma part, com estableix l'article 7.1 del RPC del contingut essencial del «*ius in officium*» dels parlamentaris, la qual cosa implica que és un dret de naturalesa constitucional (art 23.CE) i estatutària (art 29 EAC). No obstant això, i com a contrapartida d'aquesta especial posició dels diputats cal esmentar que els diputats tenen el deure de confidencialitat amb relació a les informacions a les quals hi tenen accés per raó de l'exercici de les seves funcions, deure que si bé és contempla en alguns casos de manera explícita quan la informació té el caràcter de secreta o reservada, també té el seu reconeixement en termes generals i per a qualsevol informació, perquè els són d'aplicació els principis ètics i les regles de conducta establert per als alts càrrecs en la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern (art 15 del Codi de Conducta) de manera que també els és d'aplicació allò que estableix l'article 55.1 lletra o) de la Llei 19/2014 «*Mantenir la deguda reserva respecte dels fets o informacions coneguts per raó de l'exercici de llurs competències*». Podem concloure doncs, que la posició reforçada respecte del dret d'accés deriva de la seva vinculació a l'exercici d'un funció parlamentària, la qual cosa implica que l'ús de la informació obtinguda per aquesta via sigui coherent amb la finalitat instrumental que té aquesta funció.

En la mateixa línia apuntada anteriorment, i amb la idea de que les limitacions que eventualment entrarien en joc per a fer un anàlisi de la fonamentació del dret d'accés dels diputat s'han de valorar d'una forma especialment restrictiva en benefici d'aquest dret, hi ha diversos pronunciaments de la GAIP . En aquest sentit destacar que la GAIP ha afirmat que la mera invocació del límit no es motiu legal suficient per denegar l'accés sol·licitat, i s'ha pronunciat sobre la prevalença del principi legal de «favor dret d'accés» limitat excepcionalment per unes limitacions que s'han d'aplicar amb criteris de proporcionalitat i amb una ponderació dels drets i interessos en joc, favorables i oposats a l'accés (Dictamen 1/2016 d'11 de maig, FJ 2 i 4). També ha afirmat que les limitacions s'han d'aplicar d'acord amb les regles de la Llei 19/2014, i per tant, de manera restrictiva, proporcional i temporal de manera que es faciliti l'accés parcial en la part no afectada, (Resolució 15/2019 de 16 de gener FJ3) i en el mateix sentit, cal destacar que per part del Consell de Transparència i Bon Govern estatal s'ha afirmat que els límits no operen de forma automàtica i han de ser aplicats d'acord amb les regles d'aplicació i els elements de ponderació de que estableix la legislació en matèria de transparència i de protecció de dades de caràcter personal (Criteris Interpretatius que recomana tenir en compte en l'aplicació de les limitacions al dret d'accés CI/002/2015).

Per tant, podem concloure que l'aplicació dels límit eventualment concurrents s'ha de fer de manera justificada, proporcionada a l'objecte i a la finalitat de la protecció i de



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

conformitat amb les circumstàncies del cas concret, especialment en els casos en els que pugui concórrer un interès públic superior que en justifiqui l'accés, tenint en compte l'especial posició dels diputats a la qual ens hem referit anteriorment .

5. Passant a l'anàlisi concret de les limitacions que ha invocat el Govern per a denegar el dret d'accés al diputat cal destacar que, en la primera resposta i en els termes especificats precedentment (Antecedent 3) el conseller d'Interior al·lega que l'expedient disciplinari conté informació de «*naturalesa reservada*» invocant la concurrència de les limitacions dels articles 23 i 24 de la Llei 19/2014. Posteriorment, una vegada formalitzat per part de la Mesa del Parlament el requeriment de l'article 8.2 RPC, el conseller reitera en la segona resposta, (Antecedent 6) l'existència de la limitació de l'article 23 de la Llei 19/2014, afegint la concurrència d'una nova circumstància consistent en afirmar que la documentació sol·licitada, en haver-se impugnat la resolució sancionadora que conclou l'expedient disciplinari, no es pot lliurar per trobar-se en seu jurisdiccional, ja que forma part de l'expedient judicial davant el Jutjat contenciós administratiu núm. 2 de Barcelona.

En relació amb l'anàlisi sobre l'aplicabilitat dels límits dels articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, cal destacar que el conseller al·lega la seva concurrència, invocant la naturalesa de reservada de la informació. En aquest punt hem de fer avinent que la referencia als dos articles i de la lectura dels mateixos obliga a determinar que aquests no poden ser invocats simultàniament per a justificar la denegació de la informació, per impossibilitat d'ordre estrictament material. En aquest sentit, cal afirmar que l'article 23 de la Llei 19/2014 estableix un primer nivell de protecció de les dades personals, en concret de les dades personals especialment protegides com ara «*com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, 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.../..*», l'article 24.2 de la Llei 19/2014 estableix un segon nivell de protecció de les dades personals que no siguin les incloses a l'article 23 prèvia la ponderació «*raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades*» i finalment, s'estableix un tercer nivell de protecció de dades personals establert a l'article 24.1 de la dita Llei 19/2014 referides a les dades merament identificatives sempre i quan aquestes restin incloses en la informació «*.../..directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració.../..*». Per tant, el que ara s'acaba d'exposar comporta que davant la impossibilitat de que materialment la informació sol·licitada sigui susceptible de ser classificada simultàniament en els tres nivells de protecció ara esmentats únicament es passi a analitzar la limitació més específica i que conté un grau superior de protecció , la referida a l'article 23 de la Llei 19/2014, i això al marge de recordar que la mera invocació del límit (en aquest cas, referit a l'article 24 en



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

termes generals) sense cap argumentació que la justifiqui, no es motiu legal suficient per denegar l'accés sol·licitat.

El conseller d'interior al·lega que seria aplicable la denegació del dret d'accés a la informació en base a l'article 23 de la Llei 19/2014 en tractar-se d'un expedient disciplinari relatiu a la comissió d'una infracció que no comporta l'amonestació pública a l'infractor. Tanmateix, el conseller considera que, per raó del context, les dades o la identitat de l'interessat poden veure's compromeses tot i la seva anonimització.

No es pot negar la relació de connexió material entre la documentació que conforma l'expedient disciplinari i que és objecte de la petició del dret d'accés i el contingut de l'article 23 de la Llei 19/2014 que estableix un primer nivell de protecció amb relació a aquelles dades personals «especialment protegides» i que en el cas que ens ocupa es refereix a «*... 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*». En un sentit bastant semblant l'article 215.2 lletra f) del RPC estableix com a límit del dret d'accés: «La protecció de la intimitat, dels altres drets privats legítims i de les dades personals»

No obstant, hem d'afirmar que el propi marc legal que estableix la dita limitació, no estableix una distinció entre límits absoluts o relatius, sinó que exigeix que en la seva aplicació es dugui a terme una tasca de ponderació dels possibles interessos en conflicte tenint en compte però, el tractament particular en matèria de protecció de dades de caràcter personal configurat pel que estableix la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, i el Reglament 2016/679/UE. Per tant, en el moment d'aplicar el límit invocat, en aquest cas l'article 23 de la Llei 19/2014 s'ha de fer sota el principi de proporcionalitat i justificant el perjudici que es podria derivar del dit accés, tenint en compte però, la posició especialment reforçada del diputat que reclama l'exercici del dret d'accés en el marc del que estableix l'article 23 CE.

Com s'ha esmentat abans, cal fer una ponderació entre el dret a la intimitat que afecta al funcionari que ha estat sancionat per la comissió d'una infracció disciplinària i el dret del diputat a realitzar la funció de control de l'actuació de l'òrgan competent dels Mossos, i així verificar l'actuació i avaluar el sotmetiment de l'Administració pública a la llei, a l'efecte de poder discernir les eventuais responsabilitats polítiques del Govern com a òrgan superior col·legiat que dirigeix l'Administració de la Generalitat. Per tant, entraria en aquest supòsit l'aplicació dels apartats 1 i 3 de l'article 25 de la Llei 19/2014, (i en el mateix sentit l'article 215.3 del RPC), de manera que es perfectament compatible d'una banda, possibilitar l'accés a l'expedient disciplinari per garantir el compliment de la funció de control del diputat a la qual ens acabem de referir, i de l'altra garantir el dret a la protecció



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

de la intimitat del funcionari les dades del qual consten a l'expedient disciplinari, sempre i quan es procedeixi a l'eliminació o a l'anonimització de les mateixes que són «especialment protegides» perquè tenen connexió amb la comissió d'una infracció administrativa a la que es refereix l'article 23 de la Llei 19/2014. Per tant, la denegació de l'accés afecta únicament a aquestes dades i cal permetre l'accés a la resta d'informació que consta a l'expedient.

En aquest sentit cal destacar la posició de la GAIP que afirma que la simple presència de dades personals a la informació sol·licitada no pot impedir l'accés sol·licitat tenint en compte que qui ho sol·licita es un regidor en exercici de les seves funcions de representació política i de fiscalització i control de l'activitat municipal regulat per la legislació de bases de règim local (Resolució GAIP 275/2017 FJ 2) i també resulta interessant esmentar el Dictamen de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades CNS49/2014, de 9 de setembre de 2014, que justifica l'accés d'un regidor a un expedient disciplinari resolt, precisament per garantir el compliment de les funcions de control legalment atribuïdes, i amb la possibilitat de donar accés parcial a l'expedient, eliminant la informació especialment protegida o íntima de la persona sancionada.

6. Amb relació a l'anàlisi sobre l'aplicabilitat del límit de l'article 21.1 lletra d) de la Llei 19/2014 (coincident amb el límit previst a l'art 215.2 lletra d) RPC) que el Govern invoca es refereix al «*principi d'igualtat de les parts en el procediments judicials o la tutela judicial efectiva*». El Govern manifesta que contra la resolució sancionadora s'ha interposat recurs contenciós-administratiu admès a tràmit pel Jutjat contenciós administratiu núm. 2 de Barcelona (Antecedent 6) i per tant aquesta circumstància, fa que la documentació de l'expedient administratiu en formar part del procediment judicial tingui la condició de reservada i confidencial, de manera que d'acord amb el que estableix l'article 234.2 de la LOPJ l'ús de la informació se circumscriu única i exclusivament als interessats, excloent en termes absoluts a qualsevol altre.

Amb relació al límit a que fa esment la lletra d) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, hem de recordar que aquest no opera en termes absoluts precisament, perquè com hem afirmat abans, la dita llei no estableix categories entre límits absoluts i relatius, sinó que caldrà modular el dret d'accés en funció dels interessos concernits, de manera que tal i com estableix el primer apartat de l'article 21 el dret d'accés a la informació pública que es vagi afectat per qualsevol dels límits que s'inclouen en el mateix pot ser denegat o restringit si el seu coneixement o divulgació pot comportar un perjudici per algun dels límits del dit precepte.

Amb relació a l'article 234.2 de la LOPJ el contingut del qual justificaria, a criteri del Govern, la negativa a lliurar l'expedient disciplinari, cal destacar que més enllà de les possibilitats de que les parts en el procediment judicial puguin obtenir còpia de la documentació i dels



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

escrits que constin en l'expedient judicial que no hagin estat declarats secrets o reservats, el dit precepte possibilita també el seu accés a *«qualsevulla persona que acrediti un interès legítim i directe»* de manera que hem de considerar que atesa la posició del diputat que gaudeix d'una especial rellevància i legitimitat, resulta evident que el seu interès en conèixer l'actuació de l'administració en un procediment disciplinari és legítim i directe per previsió constitucional ex art 23.1 CE, de manera que la documentació a la qual el diputat hi té accés és la relativa única i exclusivament l'expedient disciplinari incoat i tramitat en seu administrativa conseqüència de la potestat reglada de l'Administració, quedant exclòs l'accés a qualsevulla altra informació que pugui oferir dades directa o indirectament sobre l'estratègia de defensa de l'Administració en seu judicial, i que podria desequilibrar la posició processal de les parts, circumstància que cal evitar per preservar la igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva constitucionalment garantit .

Per tant, cal garantir l'accés del diputat a l'expedient disciplinari existent molt abans de la presentació del recurs contenciós administratiu, ja que conforma una unitat autònoma respecte del procediment judicial en curs, accés que s'ha de referir únicament a tota la documentació relativa al procediment administratiu, des del seu inici amb la incoació del procediment, fins la seva resolució amb la imposició de la corresponent sanció, i per tant aquest accés que és perfectament compatible amb la preservació de la igualtat de les parts en el procediment judicial .

Per tant, quedaria exclòs del dret d'accés, tota aquella documentació que s'hagués elaborat adhoc per a preparar la defensa o l'estratègia processal de les parts, ja que sobre aquesta és aplicable la limitació a que fa esment la lletra d) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014. En aquest sentit, i sobre la denegació de la sol·licitud del dret d'accés d'aquella informació elaborada específicament pel procediment judicial, sobre el límit de la igualtat de les parts en el procediments judicials i la seva incidència en l'accés a la informació relativa a l'estratègia de l'Administració en un procés judicial que en sigui cal esmentar els pronunciaments de la GAIP que conté el Dictamen 5/2016 i la Resolució 84/2017, de 8 de març.

També cal destacar el Dictamen 1/2016 GAIP (FJ 2, 5è) sobre el principi d'igualtat en els processos judicials o la tutela efectiva, quan afirma *«No es probable la concurrència d'aquest límit a l'accés al tipus d'informació objecte d'aquest dictamen De totes maneres si algú l'al·lega per justificar una denegació d'accés a la informació pública, cal tenir en compte que només afectaria la documentació elaborada expressament de cara al procés judicial concernit. Dit d'una altra manera : el fet que una determinada resolució hagi esta objecte del recurs judicial no comporta que l'expedient corresponent esdevingui afectat per a aquest límit; només ho seran els documents produïts en el sí del procés judicial , per a la*



PARLAMENT DE CATALUNYA

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

defensa dels interessos de les parts (Resolucions de la GAIP sobre les reclamacions 31/2015 i 35/2015 que apliquen el criteri defensat.../...) »

Per tant, si com hem afirmat abans el Govern, en virtut del que estableix l'article 25.1 de la Llei 19/2014, no pot invocar cap limitació en termes absoluts per a denegar l'accés a la informació del diputat, hem de manifestar que atès que l'expedient disciplinari ha estat elaborat molt abans de la presentació del recurs contenciós administratiu, li ha de facilitar còpia a aquest, prèvia l'eliminació de qualsevulla dada personal de l'infractor, tenint en compte que la informació a la qual el diputat hi té el dret d'accés no s'ha de referir en cap cas, a la documentació que s'hagi elaborat per a preparar la defensa judicial de les parts, precisament per l'interès jurídic a protegir: la necessitat de garantir el principi de contradicció, d'igualtat de les parts i la tutela judicial efectiva.

IV CONCLUSIÓ

Atesos els antecedents de fet i els raonaments continguts en les consideracions jurídiques precedents, els sotasignants, 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 320-001413/12 formulat pel diputat Jean Castel Sucarrat del Grup Parlamentari de Ciutadans, informació que s'ha de lliurar per tenir la consideració d'informació pública en els termes i l'abast expressats en aquest informe.

Palau del Parlament, 10 de desembre de 2019

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.