

Resolució 252/2024, de 29 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 1/2024

Administració reclamada: Departament de Salut. Departament de Drets Socials. Generalitat de Catalunya

Informació reclamada: Es formulen diverses preguntes en seu parlamentària sobre l'actuació de la Generalitat en l'àmbit sanitari i de serveis socials.

Sentit de la resolució: Inadmissió

Resum: L'article 8 del Reglament del Parlament de Catalunya (RP) preveu una via de garantia del dret d'accés a la informació pública dels diputats i diputades que es pot efectuar davant de la Mesa del Parlament i de l'Òrgan de garantia del dret d'accés existent en seu parlamentària, o bé, de manera "compatible amb l'aplicació de les altres mesures" (article 8.6 RP), i per tant no necessàriament posterior, davant de la GAIP. En aquest sentit, aquesta Comissió pot esdevenir competent davant de les reclamacions que li adrecin els grups parlamentaris o els diputats i diputades de manera particular, d'acord amb la via establerta a l'apartat sisè de l'article 8 RP, sense que aquesta via tingui un caràcter revisor d'una prèvia, efectuada en seu parlamentària.

Per les raons exposades en el FJ 3, hem de concloure que les sol·licituds d'informació, per una banda, i les preguntes parlamentàries amb resposta per escrit, per l'altra, tenen una naturalesa jurídica i unes regulacions molt diferents. En aquest punt resulta particularment remarcable l'aplicació de la doctrina de la GAIP en relació amb supòsits idèntics de l'àmbit parlamentari. En aquest sentit, la Comissió no es pot declarar competent pel que fa a les reclamacions objecte d'aquesta Resolució, que deliberadament no s'emparen en el dret d'accés a la informació, sinó en altres manifestacions del dret de participació política dels grups parlamentaris i dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya, sobre les quals la llei no atorga cap mena de competència a la GAIP.

Paraules clau: Parlament de Catalunya. Generalitat. Conselleria de Salut. Conselleria de Drets Socials. Dret d'accés dels grups parlamentaris a la informació pública. Preguntes parlamentàries amb resposta escrita. Manca de competència de la GAIP. Inadmissió.

Ponent: Josep Ramon Barberà i Gomis

Antecedents

1. El dia 23 de gener de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1/2024, presentada per una diputada en representació del Grup VOX al Parlament de Catalunya (en endavant, el Grup parlamentari) contra l'Administració de la Generalitat de Catalunya (en endavant, l'Administració), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La part reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

L'escrit havia tingut entrada al Registre General del Parlament el dia 18 de gener de 2023 (Registre d'Entrada 120194).

2. En data 10 de gener de 2023 el Grup parlamentari s'adreça a la Mesa del Parlament "d'acord amb el que estableixen els articles 163 i 166 del Reglament del Parlament" i presenta un escrit que conté una sèrie de preguntes, adreçades a l'Administració, sobre la temàtica següent:
 - 2.1 (Registre d'Entrada 81389). Farmàcies que van veure afectades a Catalunya per l'aportació econòmica obligatòria a CatSalut per la facturació d'absorbents d'incontinència urinària (anys 2020 i 2021)
 - 2.2 (R.E. 81390). Benefici obtingut per CatSalut per aquesta aportació econòmica, en els mateixos anys.
 - 2.3 (R.E. 81391). Partides pressupostàries a les quals va destinar CatSalut els diners rebuts per aquesta aportació econòmica, en els mateixos anys.
3. El dia 11 de juliol de 2023, el Conseller de Salut de la Generalitat de Catalunya s'adreça a la Mesa del Parlament i "d'acord amb el que estableix l'article 166 del Reglament del Parlament de Catalunya", dona resposta a les "preguntes parlamentàries" anteriors, de manera agrupada (tal com recull el BOPC de 25 de juliol de 2023).
4. En data 9 de març de 2023, el Grup parlamentari s'adreça novament a la Mesa del Parlament "d'acord amb el que estableixen els articles 163 i 166 del Reglament del Parlament" i presenta un escrit (R.E. 90874) que conté una sèrie de preguntes, adreçades a l'Administració, sobre el nombre de metges contractats per la Xarxa Hospitalària d'Utilitat Pública (XHUP), en una sèrie de regions sanitàries.
5. El 30 de novembre de 2023, el Conseller de Salut de la Generalitat de Catalunya dona resposta a les preguntes anteriorment referides, indicant el nombre de professionals contractats a les diverses regions sanitàries el mes de juny de 2023.
6. En data 27 de juliol de 2023 el Grup parlamentari s'adreça a la Mesa del Parlament "en base a l'article 166.7 del Reglament del Parlament" i presenta un escrit on s'afirma que la resposta donada pel Conseller (anecedent 3) a les preguntes dels escrits amb R.E. 81389 a 81391 és "incompleta" i "imprecisa" i on es sol·licita a la Mesa que resolgui sobre si la resposta és coherent amb la pregunta formulada i, d'acceptar-ho, ho trameti al Govern per a que aquest tramiti una nova resposta.
7. El 19 de setembre de 2023, el Conseller de Salut dona una resposta complementària, per escrit, a les qüestions formulades.



8. En data 10 d'octubre de 2023 el Grup parlamentari s'adreça novament a la Mesa del Parlament "d'acord amb el que estableixen els articles 163 i 166 del Reglament del Parlament" i presenta un escrit que conté una sèrie de preguntes, adreçades a l'Administració i sempre en relació amb els anys 2019 a 2023, sobre la temàtica següent:
 - 8.1 (Registre d'Entrada 112470). Persones que disposen de NIE o de NIF, del total de beneficiàries d'ajuts a la dependència.
 - 8.2 (R.E. 112473). Expedients resolts per la DGAIA que tenen NIE o NIF
 - 8.3 (R.E. 112474). Menors amb NIE o NIF, del total de tutelats per la Generalitat.
 - 8.4 (R.E. 112475). Ex-tutelats per la Generalitat amb NIE o NIF que rebin prestació econòmica.
 - 8.5 (R.E. 112476). Persones que tenen NIE o NIF, del total de beneficiàries de Renda Garantida de Ciutadania.
9. El 14 de desembre de 2023 (BOPC de 26 de desembre), el Conseller de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya respon per escrit a les preguntes formulades anteriorment (R.E. 112470, i 112473 a 112476).
10. La Reclamació rebuda per la GAIP el dia 23 de gener de 2024 indica que només s'ha rebut una resposta parcial de l'Administració, i que el seu objecte consisteix en "Preguntes per Escrit a la Mesa del Parlament de Catalunya per ser contestades pel Govern de la Generalitat de Catalunya", sense cap altra consideració.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.



L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat *b* del mateix precepte defineix la informació pública 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".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació".

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

2. En general, sobre la normativa aplicable al dret d'accés a la informació pública dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya

Abans d'entrar pròpiament en l'anàlisi de l'objecte de la Reclamació present, convé efectuar algunes consideracions de caràcter previ i general, en relació amb l'abast de la normativa aplicable als casos que ara ens ocupen.



Amb caràcter previ, i amb la voluntat de distingir-lo del règim aplicable al nostre cas, farem una breu referència a les hipotètiques reclamacions presentades per les persones físiques o jurídiques davant la manca d'informació pública en seu parlamentària. Pel que fa a aquests supòsits, i d'acord amb el marc legal bàsic, l'LTAIPBG exclou inicialment al Parlament de Catalunya de l'abast competencial de la GAIP (art. 3.1.b LTAIPBG), i estableix en la seva Disposició addicional cinquena, apartat 2.h) que, en atenció al principi d'autonomia parlamentària que li reconeix l'article 58.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, l'LTAIPBG no s'aplicarà directament al Parlament sinó que aquesta Cambra haurà de modificar el seu Reglament i les seves normes de règim i govern interiors, per tal d'establir un sistema de garanties propi que asseguri el compliment de les obligacions de l'LTAIPBG, incloent-hi la creació d'un òrgan de reclamació. Nogensmenys, la llei catalana també preveu que pugui atribuir-se a la GAIP una funció de revisió de les resolucions de l'òrgan parlamentari en matèria d'accés a informació pública, mitjançant conveni subscrit entre ambdues institucions (art. 74.3 LTAIPBG). D'acord amb tot això es va aprovar, el 8 de juliol de 2015, la reforma del Reglament de la Cambra pel que fa a la garantia del dret d'accés de les persones a la informació pública del Parlament de Catalunya (actual article 219 del Reglament del Parlament -RP, edició de 2018-)

En base a aquesta normativa, la GAIP ha inadmès diverses peticions d'accés a la informació pública en seu parlamentària, formulades per persones físiques o jurídiques, atesa la inexistència del conveni previst en l'article 219 del Reglament del Parlament (per totes, la Resolució 46/2018, de 9 de març).

Més enllà d'aquest àmbit general, i pel que fa estrictament a l'objecte de la Reclamació present, el Reglament del Parlament recull un conjunt de disposicions referides al dret d'accés dels diputats a la informació de l'Administració de la Generalitat, així com dels organismes, les entitats i les empreses que en depenen (article 6), als límits (article 7) i a la garantia d'aquest dret d'accés (article 8).

Per la seva importància amb relació al nostre cas, recollim a continuació la literalitat de l'article 8 RP:

“1. Si el termini que fixa l'article 6.3 fineix sense que s'hagi donat compliment a la demanda d'informació o sense que s'hagin comunicat els motius per a no acceptar-la, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a la informació de què es tracta.

2. Si malgrat el que estableix l'apartat 1 no es facilita la informació, el diputat pot instar la Mesa del Parlament a requerir a l'autoritat responsable que compleixi el deure de facilitar la informació en el termini improrrogable de tres dies.



3. Si una sol·licitud d'informació és denegada expressament en aplicació d'un dels límits a què es refereix l'article 7, la denegació ha d'ésser motivada i ha d'indicar les raons fàctiques i jurídiques que la justifiquen i la impossibilitat d'aplicar mesures que permetin l'accés parcial en els termes de l'article 7.2.

4. En el cas que es denegui el dret d'accés a la informació o aquesta no es lliuri en aplicació del que estableix l'apartat 2, el diputat pot demanar a la Mesa del Parlament, en el termini de tres dies a comptar de l'endemà de la comunicació denegatòria o de la finalització del termini del requeriment, que es pronunciï sobre la fonamentació del dret d'accés a la informació i adopti una decisió definitiva. La Mesa, si considera que s'ha de permetre l'accés a la informació, ha de comunicar la seva decisió a l'autoritat responsable perquè la compleixi de manera immediata.

5. La Mesa del Parlament, abans d'adoptar la decisió a què fa referència l'apartat 4, ha de sotmetre la qüestió a l'òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública que estableix l'article 219, per tal que n'emeti un informe, que té caràcter vinculant si es pronuncia a favor del dret d'accés a la informació.

6. Els diputats poden fer valer el dret d'accés a la informació mitjançant els mecanismes de garantia que estableix amb caràcter general la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La utilització d'aquesta via és compatible amb l'aplicació de les altres mesures que estableix aquest reglament i no exclou la dita aplicació".

D'aquesta manera, l'article transcrit preveu una via de garantia del dret d'accés a la informació pública dels diputats i diputades que es pot efectuar davant de la Mesa del Parlament i de l'Òrgan de Garantia del dret d'accés existent en seu parlamentària, o bé, de manera "compatible amb l'aplicació de les altres mesures" (article 8.6 RP), i per tant no necessàriament posterior, davant de la GAIP. En aquest sentit, aquesta Comissió pot esdevenir competent davant de les reclamacions que li adrecin els grups parlamentaris o els diputats i diputades de manera particular, d'acord amb la via establerta a l'apartat sisè de l'article 8 RP, sense que aquesta via tingui un caràcter revisor d'una prèvia, efectuada en seu parlamentària.

3. Inadmissibilitat de la Reclamació

Sense que ho expressi de manera literal, la part reclamant sembla interpretar que les respostes donades per l'Administració de la Generalitat, en la mesura que serien incompletes i imprecises, permet la via de reclamació establerta en l'apartat 6 de l'article 8 RP, abans transcrit. Nogensmenys, aquesta Comissió no comparteix la posició de la part recurrent i ha d'inadmetre la Reclamació present, d'acord amb les consideracions que s'efectuaran a continuació.



En primer terme, convé senyalar que existeix un precedent idèntic al que ara es planteja, en les Resolucions 890 i 891, de 5 d'octubre de 2023 (Reclamacions 684 i 685 de 2023), pel que fa a preguntes presentades en seu parlamentària per diputats o diputades del Parlament de Catalunya i que s'adrecen a l'Administració de la Generalitat, per tal de rebre una resposta escrita.

En aquestes Resolucions la Comissió va tenir del tot present la seva doctrina anterior sobre la diversa naturalesa jurídica de les SAIP i les altres actuacions dels electes locals (com els "precis" i les "preguntes"). En aquest sentit, la interpretació de la Comissió ha estat constant i sostinguda, com evidencien alguns dels seus pronunciaments (per totes, la Resolució 66/2017, de 22 de febrer), en virtut de la diversa regulació efectuada en la normativa de règim local de les figures dels precis i les preguntes (en el text refós de la llei catalana, articles 98 a 103 i 165 LMRLC) de la que la mateixa legislació estableix per a l'accés dels electes locals a la informació local (article 164 LMRLC).

En aplicació de la seva doctrina al cas present, la Comissió distingeix entre la regulació del Reglament del Parlament que es refereix a les sol·licituds d'informació pública (articles 6 a 8 RP) i la que té per objecte les preguntes parlamentàries (articles 163 a 166 RP), de la mateixa manera que en les Resolucions 890 i 891 de 2023.

En aquest sentit, i malgrat que poden tenir trets comuns (per exemple, moltes vegades l'objecte de determinades preguntes parlamentàries és obtenir informació i unes i altres iniciatives poden servir per exercir funcions de control), el cert és que les preguntes parlamentàries i les sol·licituds d'informació tenen una significació i unes dinàmiques ben diferents. D'una banda, les sol·licituds d'informació són manifestació del dret a la informació, que és objecte d'una regulació específica (fins al punt de garantir que han de ser objecte de resolució administrativa, que es presumeix estimatòria en cas de silenci administratiu, com diu l'article 8.1 RP) i es pot exercir de forma autònoma, amb diversitat de contextos i finalitats. De l'altra, les preguntes són iniciatives de naturalesa molt més política que estrictament jurídica (no està clar que s'hagin de resoldre per acte administratiu i menys encara que la manca de resolució expressa en termini tingui efectes estimatoris, com és el cas de les sol·licituds d'informació), sovint vinculades al desenvolupament de les sessions dels òrgans col·legiats i a les seves funcions de control genuïnament polític.

En el nostre cas, aquesta diversitat de regulacions és perfectament coneguda pels reclamants, que fonamenten les seves "preguntes" en els articles 163 (requisits de formulació) i 166 (preguntes amb resposta per escrit) del Reglament del Parlament. De la mateixa manera, les respostes per escrit dels Consellers de Salut i de Drets Socials fan igualment referència a l'article 166 RP, convertint-lo així en la disposició normativa principal per a la resolució d'aquesta Reclamació.



La GAIP ha decidit reiteradament la inadmissió de reclamacions plantejades en relació amb sol·licituds que, amb independència de la seva denominació i de les normes invocades per emparar-les, no demanaven materialment informació pública, en el sentit de l'article 2.b LTAIPBG, abans esmentat ("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"). El dret d'accés a la informació pública, inclosa la garantia que li proporciona la reclamació davant de la GAIP, empara l'obtenció d'informació que sigui a mans de l'Administració, en cap cas altres pretensions, com ara conèixer el capteniment, la intenció o quines poden ser o deixar de ser actuacions futures d'una determinada Administració pública. Aquestes pretensions, en canvi, sí poden ser objecte de les preguntes efectuades en seu parlamentària.

En les seves Resolucions 890 i 891 de 2023, la Comissió es plantejava hipotèticament fins a quin punt podria constituir una causa d'inadmissibilitat el fet que sol·licituds que materialment tinguessin per objecte l'obtenció d'informació pública, s'identifiquessin amb una denominació diferent ("preguntes") i fossin formulades per diputats o diputades invocant preceptes diferents dels que regulen el seu dret d'accés a la informació de l'Administració de la Generalitat.

Per contra, els cas que ara ens ocupa (en la mateixa línia de les Reclamacions 684 i 685 de 2023), és ben diferent d'allò que ens plantejàvem hipotèticament. Tot i que possiblement algunes de les iniciatives que donen lloc a la Reclamació podrien tenir materialment per objecte l'obtenció d'informació pública, qui les formula les presenta explícitament no com a sol·licituds d'informació pública, sinó com a preguntes parlamentàries, i les empara invocant els preceptes normatius relatius a aquestes, sense fer cap esment als que regulen les sol·licituds d'informació pública. Com ja hem afirmat, tant el Grup parlamentari reclamant com els Consellers del Govern de la Generalitat fonamenten les seves preguntes i la resposta a aquestes – respectivament- en les disposicions referides específicament a les "preguntes parlamentàries amb resposta per escrit" (article 166 RP), ubicades en el Capítol III ("L'impuls i el control de l'acció política i de govern") del Títol IV ("Del funcionament del Parlament") del tan esmentat Reglament del Parlament.

Per les raons exposades fins ara, hem de concloure que les sol·licituds d'informació, per una banda, i les preguntes parlamentàries amb resposta per escrit, per l'altra, tenen una naturalesa jurídica i unes regulacions molt diferents. En aquest punt la GAIP pot declarar la seva competència pel que fa a la Reclamació que constitueix l'objecte d'aquesta Resolució, que deliberadament no s'empara en el dret d'accés a la informació, sinó en altres manifestacions del dret de participació política dels grups parlamentaris i dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya, sobre les quals la llei no atorga cap mena de potestat a la GAIP.



En conseqüència, procedeix inadmetre la Reclamació present, per manca de competència d'aquesta Comissió sobre la revisió de les respostes escrites a unes preguntes efectuades en seu parlamentària.

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 29 de febrer de 2024, resol per unanimitat

1. Inadmetre la Reclamació 1/2024 per manca de competència de la Comissió, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1/2024 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.
3. Notificar aquesta Resolució a la Mesa del Parlament de Catalunya.

Iolanda Pineda Balló

Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.