

Resolució 951/2021, de 28 d'octubre**Número d'expedient de la Reclamació:** 677/2021**Administració reclamada:** Departament de Justícia**Informació reclamada:** Informes relatius al Comitè per protegir drets fonamentals en la pandèmia.**Sentit de la Resolució:** Estimació

Resum: Els experts que han elaborat els documents o informes sol·licitats ho han fet en la seva qualitat de membres del comitè, complint un encàrrec de l'Administració, amb una finalitat d'evident interès públic (evitar el xoc entre les mesures de seguretat per a la protecció de la salut i les llibertats civils i polítiques de la ciutadania). El fet que no hagin percebut cap remuneració per fer aquesta tasca, tal com indica l'informe del Departament, no impedeix que les seves aportacions, des del punt de vista del dret d'accés a la informació pública, hagin de ser considerades com a activitats fetes per encàrrec de l'Administració i, per tant, no només en poder de l'Administració, sinó també, al menys en un sentit ampli, elaborades per ella. Cal concloure, per tant, que aquests informes tenen la condició d'informació pública. Les aportacions dels experts no són "esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia"; cada una de les aportacions té l'aparença d'un document acabat (sens dubte, susceptible de revisió i millora, com qualsevol document acabat), i té entitat pròpia; el que es pot qualificar d'esborrany és el treball col·lectiu, l'informe del grup d'experts, però no és aquest l'objecte de la Reclamació, que demana "els informes lliurats en el marc del comitè", és a dir, les aportacions individuals dels seus membres, i aquestes aportacions individuals no semblen inacabades, ni un esborrany. Finalment, els informes demanats tampoc reuneixen cap de les notes de l'article 65.1.c del Decret 8/2021. Per tant, s'ha de concloure que no és aplicable al cas la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG. No hi ha dubte que el treball d'experts de rellevància com els que integren el grup sobre una qüestió tan transcendent, que ve sent objecte de nombroses controvèrsies jurídiques i processos judicials, té el major interès públic. L'article 65.2 del Decret 8/2021 estableix que "aquesta causa d'inadmissió no és d'aplicació quan se sol·liciti l'accés a informes, tant preceptius com facultatius, emesos per un òrgan o personal al servei de les administracions públiques o per altres administracions o entitats públiques o per terceres persones en execució d'un contracte signat amb les administracions públiques", i ja s'ha argumentat més amunt que els informes sol·licitats han estat emesos per persones en execució d'un encàrrec de l'Administració; que aquest encàrrec sigui un contracte signat o un encàrrec més informal és secundari als efectes que ara ens ocupen. Allò que causa el perjudici per als drets de la propietat intel·lectual no és que la persona reclamant, o qualsevol altra, pugui accedir als informes sol·licitats, sinó que en faci un mal ús, ja sigui atribuint-se'ls com a propis o explotant-los en benefici seu. Però la possibilitat de què allò que pot obtenir una persona en exercici dels seus drets pugui ser utilitzat de forma contrària a l'ordenament jurídic en perjudici de terceres persones en cap cas justificaria la denegació dels drets que es pretenen exercir, perquè qualsevol dret és susceptible de ser exercit en perjudici de terceres persones afectades o dels interessos generals. El que procedeix, per tant, per prevenir que l'accés als informes sol·licitats pugui derivar en un perjudici dels drets de propietat intel·lectual de les persones que en són autores, és recordar expressament a la persona reclamant que els experts que els han elaborat n'ostenten els drets de propietat intel·lectual i que, per tant, la persona reclamant no els pot explotar il·legítimament, divulgar a terceres persones sense indicar-ne l'autoria.

Paraules clau: Generalitat. Periodista. Grup d'experts. Informes. Covid19. Reclamació contra inadmissió. Informació en curs d'elaboració. Informe intern. Esborranys i notes. Límits. Propietat intel·lectual.



Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 21 de juliol de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 677/2021, presentada contra el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no 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).
2. El 12 d'abril de 2021 la persona reclamant presenta la sol·licitud següent: "A principis de juny de 2020, el Departament de Justícia va anunciar la creació d'un comitè per protegir els drets fonamentals en situacions d'emergència format per un grup d'experts que havia d'establir "els principis per evitar el xoc entre les mesures de seguretat per a la protecció de la salut i les llibertats civils i polítiques de la ciutadania", coordinat pel director de Dret i d'Entitats Jurídiques i amb el suport del Departament de Justícia i de l'Oficina de Drets Civils i Polítics del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Les conclusions del grup, segons es va anunciar, havien d'estar llestes i publicades durant la tardor de l'any passat. Sol·licito tenir accés a aquestes conclusions, en cas que estiguin llestes, així com tota la documentació elaborada pel grup, tal com actes de les reunions, altres informes que hagin encarregat o elaborat, el pla de treball, les dates de les reunions que han tingut lloc o eventuais canvis en la seva composició".
3. Per resolució d'11 de maig de 2021 el Departament de Justícia inadmet la sol·licitud en base a l'article 29.1.c LTAIPBG, perquè la informació sol·licitada es trobaria en procés d'elaboració.
4. L'informe aportat pel Departament de Justícia a la GAIP el 4 de juny de 2021 argumenta la causa d'inadmissibilitat invocada per l'antecedent anterior, en els següents termes: "Des del Departament de Justícia es va designar un seguit de persones expertes en diferents àmbits per tal de formar part d'un grup de treball als efectes d'elaborar un informe per a garantir els drets i les llibertats en situacions d'emergència o excepcionalitat social. La composició d'aquest grup no s'ha modificat. Els membres del grup d'experts han treballat en els continguts que havia de tenir l'informe tant de forma individual, com col·laborativa, intercanviant informació per tal de contrastar criteris i en reunions telemàtiques de caire informal, però no s'han constituït reunions formals ni elaborat documents de consens. L'evolució constant de la pandèmia, així com les nombroses mesures que com a conseqüència de la situació crítica a nivell sanitari s'han adoptat, han impossibilitat reunions presencials i, alhora, han obligat el grup de treball a ampliar constantment l'objecte d'estudi, cosa que ha alentit el ritme de treball inicialment previst per la seva finalització i que ha impedit l'elaboració de cap document que puguem lliurar. Cal valorar que la utilitat de l'informe és la seva

vigència en el temps i que pogués ser un document de referència que tingui en compte les diverses situacions de present però també de futur, que en el marc de limitació o suspensió de drets fonamentals es vagin produint. Per aquest motiu i, atès que a data d'avui no es disposa de cap informació i que l'objectiu que es pretenia amb la composició del grup i elaboració de l'informe no s'ha pogut dur a terme, es fa impossible trametre la informació requerida”.

5. La Resolució de la GAIP 569/2021, de 17 de juny, declara l'admissibilitat de la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent 2 i l'estima parcialment.
6. La Reclamació presentada el 21 de juliol de 2021 indica que té l'objecte següent: “rebre els informes lliurats en el marc del comitè per protegir els drets fonamentals en situacions d'emergència creat pel Departament de Justícia el juny de 2020. Desenvolupo una reclamació que ja vaig fer en aquesta matèria ara que dispo de més informació i constato que es va amagar documentació en les anteriors peticions”. Fonamenta aquesta pretensió en les consideracions següents: “En un anterior expedient de reclamació, el 415/2021, vaig sol·licitar a la GAIP que intercedís perquè se'm lliurés el pla de treball, les dates i el llistat d'assistents a les reunions del comitè per protegir els drets fonamentals en situacions d'emergència creat el juny del 2020 pel Departament de Justícia. En una primera resposta a la meva petició de la documentació elaborada pel grup, registrada 12 d'abril, el Departament havia apel·lat a l'article 29.1.c de la Llei 19/2014 del 29 de desembre per inadmetre-la. Aquest article permet inadmetre sol·licituds en cas que la documentació s'hagués de fer pública al cap de tres mesos, cosa que finalment no ha ocorregut. En les al·legacions a la meva petició a la GAIP, el Departament va canviar d'argument i va al·legar que el comitè només havia fet reunions informals, sense més feina realitzada, motiu pel qual vaig sol·licitar tenir accés tan sols al pla de treball i el llistat d'assistents a les reunions que havien tingut lloc. La GAIP, en la seva resolució 569/2021, em va estimar la petició i dies més tard vaig rebre la documentació, la qual era minsa, atès que el Departament assegurava que no s'havia anat més enllà. Tot i això, posteriorment he pogut parlar amb diversos membres del comitè que confirmen que es van elaborar prop de "60 pàgines de l'estudi", del qual només restava compilar-lo i fer-ne les conclusions. Els mateixos autors van confirmar que, per part seva, els articles sobre els apartats de què s'havien de responsabilitzar estaven conclosos. Fins i tot a finals de maig, l'ex-director general de Dret i d'Entitats Jurídiques, xxxx (qui coordinava el comitè esmentat, en l'anterior Govern), va fer declaracions a un mitjà detallant les "conclusions provisionals" de l'informe, evidenciant que és fals que només es fessin reunions informals sense cap documentació elaborada (es pot consultar a: https://cadenaser.com/emisora/2021/05/23/sercat/1621773896_291768.html). Els treballs del grup van acabar el novembre passat i no hi ha intenció de seguir amb la feina, segons els propis membres i, tal com es detalla en la documentació sobre les sessions que se'm va lliurar. Sol·licito, per tant, rebre aquests informes elaborats i entregats pels membres del comitè i que resten en poder de l'administració, la qual inicialment va negar que existissin. L'informe complet no existeix, ja que



manca algun apartat i les conclusions, però la informació ja elaborada no són mers esborranys -dels quals se'n podria negar la difusió-, sinó apartats conclusos redactats per diversos experts a qui se'ls va encarregar informes d'anàlisis d'àrees concretes que després s'havien de compilar. Els mateixos autors donen la seva feina per culminada i el fet que l'administració no fes el pas definitiu d'ajuntar-los i redactar-ne unes conclusions no justificaria amagar aquests informes, els quals tenen un evident interès públic que el mateix Departament de Justícia va defensar públicament en el seu moment i fins i tot en va avançar conclusions parcials”.

7. El 30 de juliol de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al Departament de Justícia i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
8. El 30 de juliol de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i de la transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
9. L'11 d'agost de 2021 la GAIP rep l'informe sol·licitat al Departament de Justícia, que fa les consideracions següents: “L'article 29 LTAIPBG, relatiu a les causes d'inadmissió de sol·licituds, estableix els supòsits d'inadmissió a tràmit de les sol·licituds i determina entre d'altres causes la següent: 1.a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic. Aquesta causa s'ha d'entendre referida a documents preparatoris o provisionals, o que continguin opinions o valoracions personals que no manifestin la posició formal d'un òrgan o servei. L'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública desenvolupa la lletra a) de l'article 29.1 esmentat, i estableix que es considerarà inclòs en aquest supòsit alguna de les informacions següents: a) Que continguin opinions o valoracions personals que hagin estat emeses al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic que les subscriu i manquin de rellevància per a la transparència del procés de presa de decisions públiques. b) Que siguin esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia. c) Que consisteixin en comunicacions informals, o que es refereixin a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment. La sol·licitud de documentació demanada pel reclamant incorre en la causa d'inadmissió prevista en la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en relació amb el supòsits previstos en l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, que desenvolupa la Llei, atès que si bé és cert que alguns dels membres del grup de treball van treballar en els

continguts que els havien estat assignats, elaborant esborranys que havien treballat individualment i intercanviat amb la resta de membres, no es va produir un document final de consens que pogués ser subscrits per tots el membres del grup i per l'Administració impulsora, que havia de ser l'objecte d'aquest treball. A banda de la causa d'inadmissió esmentada també hi concorre un límit a l'accés a la informació, atès que, en tractar-se de documents elaborats individualment per alguns dels membres del grup, els documents estarien subjectes al dret de propietat intel·lectual, d'acord amb les previsions de l'article de l'article 21.1 g) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l'article 69.7 del Decret 8/2021, atès que es tracta d'anàlisis jurídiques realitzades per persones expertes en aquests àmbits en les quals manifesten les seves opinions i criteris personals, per a les quals no han percebut cap remuneració i tampoc no han integrat un document conjunt que puguin subscriure tots els membres del grup i l'Administració promotora, com ja s'ha esmentat anteriorment. En aquest punt la GAIP es va pronunciar, entre altres, en el dictamen 3/2019, i va manifestar que "l'accés a un document protegit pel dret de propietat intel·lectual no afectarà previsiblement els drets morals de seu creador, però, segons com es fa l'accés, pot afectar els seus drets d'explotació". Si la voluntat de la persona sol·licitant és la publicació del contingut d'aquests esborranys, es vulneraria el dret a la propietat intel·lectual dels seus autors. Conseqüentment amb la no-emissió d'un informe definitiu i consensuat, no es van elaborar conclusions per part del grup d'experts. Així mateix, i pel que fa a manifestacions verbals realitzades per algun dels membres del grup, aquestes eren de caràcter merament informatiu dels treballs que s'havien iniciat sobre aspectes objecte d'anàlisi i debat en les reunions mantingudes, però en cap cas suposen l'existència de cap document amb entitat pròpia que pugui ser facilitat. Per aquest motiu i, atès que a data d'avui no s'ha elaborat un document final de consens que pogués ser subscrit per tots el membres del grup i per l'Administració impulsora, no és possible trametre la informació sol·licitada".

10. El 12 d'agost de 2021 la GAIP comunica l'informe anterior a la persona reclamant, per al seu coneixement.
11. El 16 d'agost de 2021 la GAIP, d'acord amb allò previst per l'article 33.6 RGAIP, i amb el compromís de respectar-ne la confidencialitat, demana al Departament de Justícia els documents de què disposi elaborats pel grup de treball o aportats pels seus membres i, en general, tota la informació relativa al funcionament del grup. També li demana les dades de contacte amb els membres del grup de treball, per tal de sotmetre'ls a consulta la Reclamació, en aplicació de l'article 31 LTAIPBG.
12. El 16 de setembre de 2021 la GAIP rep de part del Departament de Justícia un document titulat *Informe sobre la protecció de drets fonamentals en situacions d'emergència*, en relació amb l'eventual accés al qual el Departament fa les consideracions següents: "En relació amb els documents que van elaborar els membres del grup de treball, reiterem les consideracions que us vam fer en l'informe que us vam fer arribar. Els membres del grup van treballar en els continguts que



els havien estat assignats i van elaborar esborranys que havien treballat individualment i intercanviat amb la resta de membres del grup, però no es va produir un document final de consens que poguessin subscriure tots els membres del grup i l'Administració impulsora, que era l'objectiu d'aquest grup. Com que es tracta de documents elaborats individualment per alguns dels membres del grup, considerem que estan subjectes al dret de propietat intel·lectual, d'acord amb les previsions de l'article 21.1.g de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l'article 69.7 del Decret 8/2021, atès que es tracta d'anàlisis jurídiques fetes per persones expertes en aquests àmbits en què manifesten les seves opinions i criteris personals, per les quals no han percebut cap remuneració; tampoc no han integrat un document conjunt que puguin subscriure tots els membres del grup i l'Administració promotora i, per tant, creiem que no s'haurien d'aportar si no és amb el consentiment explícit dels autors per evitar que se'n pugui fer un ús incorrecte. En tot cas, atenent la vostra petició, us adjuntem el document de treball, que no es pot considerar un document vinculat a la Direcció General de Dret, Entitats Jurídiques i Mediació, el Departament de Justícia o el Govern de la Generalitat". El document, d'unes 70 pàgines, comença amb un índex amb 13 apartats, cada un dels quals indica l'autoria (d'una o de dues persones, segons els casos) respectiva; pel que sembla, hi fan aportacions un total de 9 persones, si bé algunes d'elles a més d'un apartat.

13. El 22 de setembre de 2021 la GAIP notifica a la persona reclamant la intenció de traslladar la Reclamació a les terceres persones afectades, deixant constància de la identitat de la persona reclamant i li atorga un termini de cinc dies per formular les al·legacions que consideri pertinents. No consta resposta de la persona reclamant.
14. Entre el 5 i el 8 d'octubre de 2021 la GAIP notifica la Reclamació a les terceres persones afectades (les que formen part del grup d'experts i han participat en l'elaboració de la documentació sol·licitada), a les que dona un termini de 10 dies per formular al·legacions.
15. El 8 d'octubre de 2021 contesten tres de les terceres persones afectades. Una confirma la recepció de l'escrit; una segona manifesta la seva sorpresa per l'escrit de la GAIP; i la tercera manifesta que no pensa formular al·legacions. La resta no contesten.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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.

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. Determinació de la informació reclamada i valoració general del dret a accedir-hi

L'objecte de la Reclamació són "els informes lliurats en el marc del comitè per protegir els drets fonamentals en situacions d'emergència creat pel Departament de Justícia el juny de 2020". D'acord amb



el que ha pogut comprovar la GAIP, es tractaria de les aportacions fetes pels membres del grup d'experts, coordinat pel director de Dret i d'Entitats Jurídiques i amb el suport del Departament de Justícia i de l'Oficina de Drets Civils i Polítics del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, que es pot entendre que formen part de la sol·licitud d'informació pública presentada per la persona reclamant el 12 d'abril de 2021, que no va ser plenament satisfeta per la Resolució de la GAIP 569/2021, de 17 de juny, degut a què els pronunciaments fets pel Departament de Justícia no varen posar de manifest l'existència de les aportacions dels experts que ara són reclamades.

Segons la documentació que el Departament de Justícia ha facilitat a la GAIP, per a la seva consulta, els informes reclamats són diverses aportacions individuals, signades cada una d'elles per una o dues persones, ordenades com a parts o capítols d'un document d'unes 70 pàgines titulat Informe sobre la protecció de drets fonamentals en situacions d'emergència. No hi ha unes conclusions del document que puguin ser compartides pel grup d'experts, que tampoc es pot responsabilitzar del conjunt de les aportacions fetes pels seus membres, ja que cada un dels apartats d'aquest informe és de la responsabilitat de la persona o persones que consten com a autores. En aquestes circumstàncies, el primer que cal valorar és si aquest "Informe" (o informes) és informació pública.

El fonament jurídic anterior fa referència a l'article 2.b LTAIPBG, que 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". "L'Informe" (o informes) dels membres del grup d'experts sens dubte és informació pública, perquè està en poder de l'Administració (del Departament de Justícia). A més, els experts que han elaborat els documents o informes sol·licitats ho han fet en la seva qualitat de membres del comitè, complint un encàrrec de l'Administració, amb una finalitat d'evident interès públic (evitar el xoc entre les mesures de seguretat per a la protecció de la salut i les llibertats civils i polítiques de la ciutadania). El fet que no hagin percebut cap remuneració per fer aquesta tasca, tal com indica l'informe del Departament, no impedeix que les seves aportacions, des del punt de vista del dret d'accés a la informació pública, hagin de ser considerades com a activitats fetes per encàrrec de l'Administració i, per tant, no només en poder de l'Administració, sinó també, al menys en un sentit ampli, elaborades per ella. Cal concloure, per tant, que aquests informes tenen la condició d'informació pública.

Segons els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té garantit el dret d'accés a la informació pública, llevat que concorrin límits (o causes d'inadmissibilitat) que puguin determinar-ne la denegació. Es valoren tot seguit la causa d'inadmissibilitat i el límit legal al dret d'accés a la informació pública que ha invocat el Departament de Justícia per justificar la denegació d'aquesta informació.

3. Causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG

L'informe del Departament de Justícia considera que "la sol·licitud de documentació demanada pel reclamant incorre en la causa d'inadmissió prevista en la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del



29 de desembre, en relació amb els supòsits previstos en l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, que desenvolupa la Llei, atès que si bé és cert que alguns dels membres del grup de treball van treballar en els continguts que els havien estat assignats, elaborant esborranys que havien treballat individualment i intercanviat amb la resta de membres, no es va produir un document final de consens que pogués ser subscrits per tots els membres del grup i per l'Administració impulsora, que havia de ser l'objecte d'aquest treball".

L'article 29.1.a LTAIPBG disposa que "són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en els supòsits següents: a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic". L'article 65 del Decret 8/2021 desenvolupa aquest precepte legal en els termes següents: "1. Als efectes del que preveu la lletra a) de l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública quan tinguin per objecte, entre d'altres, alguna de les informacions següents: a) Que continguin opinions o valoracions personals que hagin estat emeses al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic que les subscriu i manquin de rellevància per a la transparència del procés de presa de decisions públiques. b) Que siguin esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia. c) Que consisteixin en comunicacions informals, o que es refereixin a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment".

Certament, tal com assenyala l'informe del Departament, els documents sol·licitats contenen opinions o valoracions personals dels seus autors, però ni han "estat emeses al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic que les subscriu" (perquè, com s'ha dit més amunt, han estat emeses en exercici de les seves funcions de membres del grup de treball, exercint una responsabilitat d'evident transcendència pública), ni manquen "de rellevància per a la transparència del procés de presa de decisions públiques", perquè precisament el seu objectiu és fonamentar la decisió pública que va dur a la constitució del grup de treball, i per tant tenen una especial rellevància a aquests efectes. Per una altra banda, les aportacions dels experts no són "esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia"; cada una de les aportacions té l'aparença d'un document acabat (sens dubte, susceptible de revisió i millora, com qualsevol document acabat), i té entitat pròpia; el que es pot qualificar d'esborrany és el treball col·lectiu, l'informe del grup d'experts, però no és aquest l'objecte de la Reclamació, que demana "els informes lliurats en el marc del comitè", és a dir, les aportacions individuals dels seus membres, i aquestes aportacions individuals no semblen inacabades, ni un esborrany. Finalment, els informes demanats tampoc reuneixen cap de les notes de l'article 65.1.c del Decret 8/2021. Per tant, s'ha de concloure que no és aplicable al cas la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG.

És més: tampoc ho seria per les consideracions addicionals següents. Per una banda, perquè l'article 29.1.a LTAIPBG fonamenta la inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública si es donen



acumulativament les dues circumstàncies següents: que “demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern” i, a més, que no tinguin “rellevància o interès públic”. Més o menys es pot defensar (que no acreditar, com s’ha vist al paràgraf anterior) la concurrència del primer d’aquests dos requisits en el cas que ens ocupa, però difícilment es podrà justificar la concurrència del segon, perquè no hi ha dubte que el treball d’experts de rellevància com els que integren el grup sobre una qüestió tan transcendent, que ve sent objecte de nombroses controvèrsies jurídiques i processos judicials, té el major interès públic. Per l’altra, l’article 65.2 del Decret 8/2021 estableix que “aquesta causa d’inadmissió no és d’aplicació quan se sol·liciti l’accés a informes, tant preceptius com facultatius, emesos per un òrgan o personal al servei de les administracions públiques o per altres administracions o entitats públiques o per terceres persones en execució d’un contracte signat amb les administracions públiques”, i ja s’ha argumentat més amunt que els informes sol·licitats han estat emesos per persones en execució d’un encàrrec de l’Administració; que aquest encàrrec sigui un contracte signat o un encàrrec més informal és secundari als efectes que ara ens ocupen.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent descartar la concurrència de la causa d’inadmissibilitat de l’article 29.1.a LTAIPBG a la informació sol·licitada.

4. Límit de la propietat intel·lectual

Segons l’informe aportat pel Departament de Justícia a aquest procediment, “en tractar-se de documents elaborats individualment per alguns dels membres del grup, els documents estarien subjectes al dret de propietat intel·lectual, d’acord amb les previsions de l’article 21.1 g) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l’article 69.7 del Decret 8/2021, atès que es tracta d’anàlisis jurídiques realitzades per persones expertes en aquests àmbits en les quals manifesten les seves opinions i criteris personals, per a les quals no han percebut cap remuneració i tampoc no han integrat un document conjunt que puguin subscriure tots els membres del grup i l’Administració promotora, com ja s’ha esmentat anteriorment”.

Segons l’article 21.1.g LTAIPBG, “el dret d’accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) g) El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial”. Així mateix, l’article 69.7 del Decret 8/2021 desenvolupa aquest precepte en els termes següents: “Als efectes del que preveu la lletra g) de l’article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s’entén que l’accés a la informació pública pot suposar un perjudici al secret professional quan l’accés perjudica, entre d’altres, informacions secretes de valor empresarial, d’acord amb la regulació del secret empresarial. Així mateix, s’entén que l’accés a la informació pública pot perjudicar els drets de propietat intel·lectual i industrial quan, entre d’altres, l’accés causa un perjudici als drets d’explotació i rendiment econòmic”. En aquest cas no sembla que hi hagi cap perjudici per al secret professional, però no és del tot inversemblant la possibilitat d’un perjudici per als drets de propietat



intel·lectual. Aquest eventual perjudici es donaria, per exemple, si a causa de la divulgació dels informes sol·licitats algun o alguns d'ells, en tot o en part, s'atribuïssin a la creació d'altres persones i si altres persones els exploten per al seu benefici professional o econòmic. Però aquests riscos no són substancialment diferents dels que hi ha en l'edició i divulgació de qualsevol creació intel·lectual, que sempre pot ser plagiada per terceres persones. És cert que l'edició d'una obra escrita implica la seva divulgació volguda per la persona que n'és autora, però el lliurament dels informes sol·licitats a l'Administració també comporta que esdevinguin informació pública i, en conseqüència, que qualsevol persona hi pugui accedir.

En qualsevol cas, allò que causa el perjudici per als drets de la propietat intel·lectual no és que la persona reclamant, o qualsevol altra, pugui accedir als informes sol·licitats, sinó que en faci un mal ús, ja sigui atribuint-se'ls com a propis o explotant-los en benefici seu. Però la possibilitat de què allò que pot obtenir una persona en exercici dels seus drets pugui ser utilitzat de forma contrària a l'ordenament jurídic en perjudici de terceres persones en cap cas justificaria la denegació dels drets que es pretenen exercir, perquè qualsevol dret és susceptible de ser exercit en perjudici de terceres persones afectades o dels interessos generals. El que procedeix, per tant, per prevenir que l'accés als informes sol·licitats pugui derivar en un perjudici dels drets de propietat intel·lectual de les persones que en són autores és recordar expressament a la persona reclamant que els experts que els han elaborat n'ostenten els drets de propietat intel·lectual i que, per tant, la persona reclamant no els pot explotar il·legítimament, ni divulgar a terceres persones sense indicar-ne l'autoria.

Salvant la cautela que s'acaba d'indicar, és procedent concloure que els drets de propietat intel·lectual no poden impedir l'accés a la persona reclamant a la informació sol·licitada. En conseqüència, cal declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, sens perjudici de la necessitat de prendre la precaució indicada en aquest fonament jurídic per evitar una ulterior divulgació i eventual explotació que perjudiqui els drets legítims de propietat intel·lectual.

5. Consulta a les terceres persones afectades

Els antecedents posen de manifest que la Reclamació ha estat notificada a les terceres persones afectades, de les quals únicament tres han donat algun tipus de resposta. Una d'elles autoritza la divulgació de la part de l'estudi que ha produït i, en qualsevol cas, cap d'elles s'ha oposat o manifestat recel envers l'accés sol·licitat. Certament, la manca d'oposició no suposa autorització per a l'accés sol·licitat que les afecta, però sens dubte és indiciària de què les terceres persones afectades no creuen que de l'accés sol·licitat se'n puguin derivar perjudicis per als seus drets o interessos.



6. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

7. 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 28 d'octubre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 677/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a tenir accés als informes lliurats en el marc del comitè per protegir els drets fonamentals en situacions d'emergència creat pel Departament de Justícia el juny de 2020 i en concret a l' *Informe sobre la protecció de drets fonamentals en situacions d'emergència*.
2. Requerir al Departament de Justícia que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



3. Requerir al Departament de Justícia a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
4. Recordar a la persona reclamant que els experts que han elaborat els informes sol·licitats n'ostenten els drets de propietat intel·lectual i que, per tant, la persona reclamant no els pot explotar il·legítimament ni divulgar a terceres persones sense indicar-ne l'autoria.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 677/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

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.