

Resolució 960/2021, de 28 d'octubre

Número d'expedient de la Reclamació: 825/2021

Administració reclamada: Departament de la Presidència

Informació reclamada: Documentació de la Comissió Bilateral Catalunya-Estat.

Sentit de la resolució: Estimació parcial i pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte de la Reclamació

Resum: És consubstancial a les actes dels òrgans col·legiats que per existir vàlidament han de ser aprovades pels seus membres. Mentre no té lloc aquesta aprovació formal, a partir de la qual l'acta pot complir la seva funció de donar fe d'allò tractat i d'allò acordat a la sessió, l'acta pròpiament no existeix, com a molt pot existir-ne una proposta o un esborrany. Així ho ha entès la GAIP en les diverses ocasions que s'ha reclamat amb l'objecte d'obtenir l'acta d'alguna sessió d'algun òrgan col·legiat. I així és també en el cas de la Comissió bilateral, tal com preveu l'article 9 del seu Reglament, que s'acaba de citar al paràgraf anterior. Atès que els acords no s'han formalitzat a la pròpia reunió del 2 d'agost mitjançant signatura d'ambdues representacions, ni s'ha aprovat l'acta que els ha de contenir, pròpiament no estan aprovats, i en conseqüència no existeixen com a tals acords aprovats. No està justificada en aquest cas la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG per les raons que s'indica tot seguit. En primer lloc, perquè aquest precepte condiona la inadmissibilitat de la sol·licitud al compliment acumulat de dos requisits: que, per una banda, demani "notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern" i, a més, per l'altra, que no tingui rellevància ni interès públic. És inqüestionable que les propostes intercanviades entre les parts de la Comissió bilateral tenen rellevància i interès públic; conèixer el text de les propostes intercanviades, els termes en els que cada govern planteja i defensa el seu posicionament en relació amb els diversos punts de l'ordre del dia o el procés de la negociació duta a terme, és molt rellevant per als interessos públics i per a l'opinió pública, tal com va posar de manifest l'interès informatiu de la reunió. Per tant, manca clarament un dels dos requisits que, segons l'article 29.1.a LTAIPBG, justifiquen la inadmissió de les sol·licituds. A més, els documents intercanviats difícilment es poden qualificar de notes, esborranys, resums, opinions o documents de treball intern, ja que els documents intercanviats entre les parts expressen en tots els casos una posició previsiblement meditada de la part que fa la proposta, no una simple opinió personal, ni una mera nota o esborrany, i tampoc és un document intern perquè precisament s'adreça a l'altra part. En segon lloc, tampoc sembla que els documents intercanviats sol·licitats compleixin cap dels requisits que estableix l'article 65.1 del Decret 8/2021 al desenvolupar l'article 29.1.a LTAIPBG: no contenen opinions ni valoracions personals, no són esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia, ni consisteixen en comunicacions informals.

Paraules clau: Administració de la Generalitat. Periodistes. Actes. Acords. Notes i esborranys. Rellevància i interès públic. Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 16 de setembre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 825/2021, presentada per un periodista contra el Departament de la Presidència 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 3 d'agost de 2021 la persona reclamant presenta una sol·licitud d'informació pública al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, que demana l'ordre del dia, acta i acords de la reunió de la Comissió Bilateral Catalunya-Estat del passat 2 d'agost de 2021, així com qualsevol altre document intercanviat per les parts durant la reunió i/o durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat i que obri en poder de la Generalitat.
3. El 31 d'agost de 2021 el Director General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència resol el següent: "1. Estimar parcialment la sol·licitud d'accés a informació pública presentada en data 03/08/2021. 2. Subministrar d'acord amb l'article 36.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, la informació relativa a l'ordre del dia i la documentació intercanviada durant la reunió, en un termini màxim de 30 dies a comptar des de la data d'aquesta resolució a l'adreça de contacte que consta en la sol·licitud. 3. No admetre la sol·licitud pel que fa a la informació relativa a l'acta i acords i a la documentació preparatòria de la reunió de la Comissió Bilateral del dia 2 d'agost de 2021, d'acord amb el fonament de dret núm. 7". El Fonament jurídic 7 posa de manifest el següent: "D'acord amb l'article 64.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió s'han de regir pels principis generals de proporcionalitat, de temporalitat, d'interpretació restrictiva en benefici de l'accés, d'interdicció de l'ampliació per analogia, d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat aplicables als límits a l'accés, establerts als articles 20 i 22 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. En relació amb la informació sol·licitada relativa a l'acta i els acords de la reunió i a la documentació preparatòria de la reunió de la Comissió Bilateral del dia 2 d'agost de 2021, no s'admet la sol·licitud per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió a l'article 29.1 a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer. D'una banda, l'acta de la reunió (que inclou els acords), està en fase d'esborrany i, de l'altra, la documentació preparatòria a la reunió es considera que té caràcter d'esborrany i no té transcendència pública atès que la documentació que es va lliurar durant la reunió ja s'adjunta a l'ordre del dia".
4. La Reclamació presentada el 16 de setembre de 2021 fa les consideracions següents: "1- El Departament no ha admès una part de la sol·licitud, pel que fa a la informació relativa a l'acta i acords i a la documentació preparatòria de la reunió de la Comissió Bilateral del dia 2 d'agost de 2021. El seu argument, formulat al fonament de dret 7 de la mateixa resolució, invoca l'article 29.1 a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, desenvolupat per l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, segon els quals tant l'acta com els acords de la reunió i la documentació preparatòria de la reunió tindrien la consideració d'esborrany o de "document de treball intern sense rellevància o interès públic". 2- Aquest



argument esgrimit pel Departament té dues parts. Per una banda, la consideració que l'acta està en fase d'esborrany, per no haver estat aprovada –s'entén que en una reunió següent–. Per una altra, que tant els acords de la reunió com la documentació preparatòria formen part de les actes. 3- Sobre aquest segon supòsit cal dir que actes, acords i documentació preparatoris són clarament documents de natura diferent i que no poden formar part d'un conjunt, i menys quan s'interpreta que s'ha d'estendre el caràcter d'esborrany de les actes als altres documents i, per tant, incloure'ls en un dels límits de l'accés que inicialment no tenien. Aquesta seria una interpretació específicament rebutjada als apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG, que 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". 4- D'aquesta forma és obvi que els acords, que han estat aprovats en la reunió del 2 d'agost i són vigents, no poden estar en fase d'esborrany i estan en poder de l'administració reclamada, i per tant, d'acord amb l'article 2 b) de la LTAIPBG, són informació pública i estan subjectes al dret d'accés. 5- Cal parlar ara de les actes de la reunió, que el Departament també considera que estan en fase d'esborrany, s'entén que fins que la Comissió Bilateral es torni a reunir i els aprovi. Aquí hem de recordar el que estableix l'article 22 de la LTAIPBG, quan parla sobre els criteris de proporcionalitat i temporalitat dels límits de l'accés a la informació: "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". 6- Doncs bé, l'última reunió de la Comissió Bilateral va ser el dia 2 d'agost de 2021 i, l'anterior, el dia 19 de juliol de 2011, de tal forma que entre una reunió i una altra va transcorrer un termini de més de 10 anys. Amb aquesta temporalitat, no és raonable argumentar que a les actes d'aquestes reunions se'ls pugui aplicar la limitació d'accés fins que s'aprovin a la següent reunió, primer perquè no és temporalment proporcional a la finalitat de la protecció i, sobretot, perquè hi ha un interès públic superior. És possible i adequat a la llei per tant considerar que les actes en aquest tipus de reunions tan extraordinàries i no periòdiques han d'estar subjectes al dret d'accés a la informació sense més límits que els que puguin incórrer per interessos de tercers. Per tot això, demano que la GAIP dicti una resolució on s'estableixi el dret d'aquest reclamant d'accedir a la totalitat de la documentació demanada".



5. El 20 de setembre 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 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.
6. El 20 de setembre de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al Departament de la Presidència 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.
7. El 5 d'octubre de 2021 la GAIP rep l'informe de la del Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència, que indica el següent: "D'acord amb els principis que informen la normativa de transparència, pel que fa al caràcter restrictiu, motivat i temporal de les limitacions d'accés a la informació pública, cal destacar que l'abast de la documentació lliurada arran de la SAIP YL58X1KW9 s'ajusta estrictament a l'article 29.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre i a l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, preceptes que exceptuen d'admissió a tràmit les sol·licituds que tinguin per objecte documents en fase d'esborrany, tal com és palès en el cas de les actes –i els documents inconclusos associats– en estat d'elaboració o subjectes a modificació i desenvolupament. En aquest sentit, cal posar de manifest que l'elaboració d'un primer esborrany de l'acta de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat del passat dia 2 d'agost recau en aquesta ocasió en la Secretaria de la representació estatal, i que, en el moment d'emissió d'aquest informe, es desconeix si ja ha estat objecte de finalització. En qualsevol cas, l'esborrany de l'acta de la reunió encara no ha estat tramès a la representació de la Generalitat de Catalunya. Tanmateix, fins i tot pel cas que disposés d'un primer esborrany d'acta, cal fer esment que aquest document no podria ser accessible, atès que es tractaria d'un document que encara no hauria estat objecte d'aprovació. En aquest sentit, s'ha de recordar que l'art. 9.1 del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, aprovat mitjançant la Resolució GRI/2065/2011, de 18 d'agost, (DOGC núm. 5955, de 2.9.2011) disposa el següent: "*La Secretaria Permanent aixecarà acta consensuada de cada sessió de la Comissió Bilateral, que serà visada per la presidència. Les actes seran aprovades a la següent sessió i formalitzades sense dilació.*" Cal tenir present que si es complissin les previsions estatutàries (article 183.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) i de l'article 6.1 del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, aquest òrgan paritari s'hauria de reunir com a mínim dues vegades l'any, de tal manera que el període entre la celebració de la reunió i l'aprovació de l'acta corresponent seria sensiblement inferior que el que ha estat darrerament. Per últim, s'ha de subratllar que, atesa la doctrina de la GAIP (resolucions 49/2017, de 15 de febrer; 359/2017, de 20 de novembre, i 246/2021, de 12 de març), fins i



tot si ja es disposés d'un primer esborrany d'acta, aquesta encara no constituïria informació pública. Així, a tall d'exemple, la Resolució 49/2017, de 15 de febrer, entre altres consideracions sobre la naturalesa dels esborranys d'acta, exposa que: “[...] mentre no sigui ratificada pels membres de la Comissió pot posar en boca d'algun d'ells manifestacions inexactes o directament errònies, i és per això que no es pot donar per definitiva mentre no hagi estat aprovada [...]”. Pel que fa als acords específics que es van tractar a la reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat de 2/8/2021, el contingut essencial dels quals fou objecte de publicitat per ambdues parts d'aquest òrgan paritari tot just a continuació de la sessió, s'ha d'informar que tampoc no es disposa de la versió definitiva i validada dels acords adoptats, en formar part de l'acta, que ha de contenir de forma preceptiva els punts principals de les deliberacions, les conclusions i els acords adoptats (arts. 9.2 del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i 18.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre). En aquest sentit, cal tenir presents les consideracions de la Resolució de la GAIP 359/2017, de 20 de novembre, pel que fa a les actes i els acords que s'hi vinculen: “[...] En aquest cas, l'acta de la sessió d'un òrgan de govern, com el Patronat de la Fundació, elaborada per la persona que hi ha actuat com a Secretària no es pot considerar informació pública accessible fins que sigui aprovada, ja que no és fins aleshores que és un document definitiu que recull la voluntat de l'òrgan i fa públics els acords que s'han pres. En aquest sentit, considerant que les actes han de recollir fidelment els acords i la intervenció dels membres en cada sessió, no és procedent que es puguin difondre abans que aquests membres no hagin tingut l'oportunitat de revisar-les i aprovar-les [...]”. Aquesta doctrina de la GAIP va ser aplicada en la Resolució d'estimació parcial de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament de 6/3/2019, en relació amb una altra SAIP presentada pel mateix sol·licitant (EXI-2019-EXP-SIP001SOLC-00002754), relativa, entre altres documents, a actes i acords de les comissions paritàries Estat-Generalitat que no havien estat aprovades, així com també en la Comunicació de 31/03/2021 (EXI-2021-EXPSIP001_SOLC2_000001071), relativa a una altra SAIP del mateix sol·licitant. Igualment, s'han de tenir presents els requisits que fixa l'art. 8.2 del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, sobre el règim d'adopció d'acords, per tal que es pugui considerar que un acord d'aquest òrgan ha estat efectivament formalitzat (“Els acords es formalitzaran mitjançant la firma dels dos membres de la Secretaria Permanent i de la presidència d'ambdues representacions, cosa que podrà produir-se en la pròpia reunió de la Comissió en la qual són adoptats o en un moment posterior.”). En aquest moment, i de conformitat amb tot el que s'ha exposat, no es disposa encara dels acords definitius formalitzats. Nogensmenys, durant aquest període en què, temporalment, el text dels acords encara no té la consideració d'informació pública, el sol·licitant d'informació pot consultar-ne el contingut essencial, que tal com s'ha exposat anteriorment, fou objecte de publicitat. Alhora, l'interessat disposa de les propostes d'acords compartides entre les parts durant la reunió de la Comissió Bilateral Catalunya-Estat del passat 2/8/2021, que li han estat expressament lliurades en atenció a la seva sol·licitud d'informació de 3/8/2021, si bé en algun cas puntual se'n va acordar la modificació en el



decurs de la mateixa reunió. Finalment, en relació amb la sol·licitud de documents i informes intercanviats per les parts amb motiu de la reunió, cal assenyalar que es va subministrar tota la documentació que acomplia la condició d'informació pública d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre. Únicament es va desestimar la sol·licitud en aquella part relativa a la documentació preparatòria de la reunió que tenia caràcter d'esborrany inconclús i susceptible de supressions i esmenes, supòsit d'inadmissió expressament previst a l'art. 29.1.a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre i a l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, així com per la doctrina de la GAIP. En concret, la resolució de la GAIP 49/2017, de 15 de febrer, estableix que: *"(...) L'accés als esborranys dels documents elaborats pels diferents òrgans administratius podria tenir efectes perjudicials per als processos de presa de decisions, inhibint el debat franc i obert, la innovació, la creativitat, la formulació de crítiques i de propostes alternatives i l'intercanvi d'informació rellevant. Els integrants d'un òrgan col·legiat (com la Comissió d'estudi aquí considerada) i els òrgans unipersonals i empleats públics han de poder tenir la tranquil·litat que els esborranys que elaborin i s'intercanviïn, i que en si mateixos no tinguin rellevància o interès públic, no veuran la llum fins que tinguin la condició objectiva de documents definitius."* Així mateix, cal remetre's a les consideracions i a la normativa referida específicament en la Resolució del passat 31/8/2021 (SAIP YL58X1KW9) i en la Comunicació adreçada el 31/3/2021 per la unitat aleshores competent al mateix sol·licitant, envers la seva sol·licitud anterior d'accés a altres documents generats per òrgans paritaris (EXI-2021-EXP-SIP001-SOLC2-000001071) les quals justifiquen la inadmissió a tràmit d'una part de la documentació sol·licitada. D'acord amb tot l'exposat, es considera que el Departament ha atès i resolt dins de termini la sol·licitud examinada i ha actuat, en tot moment, d'acord amb allò que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre i que desenvolupa el Decret 8/2021, de 9 de febrer, a la llum de la doctrina exposada per la GAIP en diverses resolucions. Per consegüent, es considera que s'ha de desestimar la reclamació presentada".

8. El 7 d'octubre de 2021 la GAIP rep les al·legacions següents de la persona reclamant: "1- He tingut coneixement de l'informe enviat pel departament de la Presidència respecte de la Reclamació núm. 825/2021. 2- L'informe demana desestimar la meua reclamació per considerar que ja se m'ha lliurat tota la informació que m'havia d'haver estat lliurada, tenint en compte les limitacions ja esmentades a la seva resolució, objecte de la meua reclamació. 3- Cal dir, però, que la informació que se'm va facilitar en un segon lliurament anava més enllà de les suposades limitacions que impediien lliurar-la segons la seva pròpia resolució. 4- Tenim per tant la situació paradoxal i certament confusa d'una resolució que denega el lliurament d'un seguit d'informació, part de la qual primer es nega però és lliura després, tot mantenint la denegació d'una altra part i alhora sostenint encara que la informació lliurada és objecte de limitacions al dret d'accés. 5- Considero, per tot l'anterior, que no puc donar-me per satisfet i que és preferible que la GAIP resolgui aquesta reclamació, per controlar que se m'ha lliurat tota la informació a



la que tinc dret i, de pas, perquè tant aquest reclamant com la part reclamada tinguem criteris clars sobre el dret i els límits d'accés a la informació en un cas com aquest".

9. El 13 d'octubre de 2021 la GAIP demana a la del Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència que, per tal de resoldre amb ple coneixement de causa, el ponent de la resolució pugui consultar la documentació sol·licitada que no ha estat facilitada a la persona reclamant, concretament la relativa als documents intercanviats preparatoris de la reunió.
10. En resposta a la petició anterior, el 20 d'octubre de 2021 una persona responsable de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència atén a les seves dependències el ponent de la resolució, li facilita la consulta de la documentació sol·licitada en poder del Departament i li dona explicacions detallades sobre el funcionament d'aquesta mena de sessions. Explica que s'han facilitat a la persona reclamant totes les propostes d'acord presentades a la darrera reunió de la Comissió bilateral, si bé insisteix que es tracta de propostes, alguna de les quals hauria estat objecte de petites modificacions, i que no es tindrà constància certa de la seva versió definitiva fins la seva aprovació formal, que tindrà lloc amb l'aprovació de l'acta, en el decurs de la propera sessió de la Comissió bilateral. Facilita al ponent les propostes intercanviades d'acord, prèviament a la reunió, sobre beques, sobre la creació d'un grup de treball per analitzar la viabilitat de traspassos en possibles matèries, sobre la reactivació de la Comissió mixta d'afers econòmics i fiscals, sobre la reactivació de la Comissió d'inversions en infraestructures, sobre la creació d'un grup de treball per complir la disposició addicional 115.4 de la Llei 11/2020 i sobre la reducció de la conflictitat institucional. A petició del ponent, el 22 d'octubre de 2021 la mateixa persona del Departament confirma que totes les propostes concretes fetes per la Generalitat estan incloses en la documentació facilitada a la persona reclamant o a la intercanviada indicada en aquest antecedent, sens perjudici d'algunes consideracions fetes oralment en el decurs de la sessió, de les quals no hi ha constància escrita.

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 l'objecte de la Reclamació

La sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació demana la informació següent, en relació amb la reunió de la Comissió Bilateral Catalunya-Estat del 2 d'agost de 2021: l'ordre del dia, l'acta, els acords assolits i qualsevol altre document intercanviat per les parts durant la reunió i/o durant la seva



preparació, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat i que obri en poder de la Generalitat.

El Departament de la Presidència resol facilitar la informació següent a la persona reclamant: l'ordre del dia i la documentació intercanviada durant la reunió. I denega l'acta, els acords assolits i la documentació preparatòria de la reunió. No es pronuncia sobre qualsevol document intercanviat per les parts durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat fora de la reunió i que obri en poder de la Generalitat

Per tant, l'objecte de la Reclamació és l'acta, els acords assolits, la documentació preparatòria de la reunió i qualsevol document intercanviat per les parts durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat fora de la reunió i que obri en poder de la Generalitat.

La informació sol·licitada indicada és sens dubte informació pública, en la mesura que es trobi en poder de la Generalitat, és informació pública als efectes d'aquest procediment, atesa la definició que fa d'aquest concepte l'article 2.b LTAIPBG: "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". Al tractar-se d'informació pública, qualsevol persona té dret a accedir-hi, segons els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, llevat que concorrin límits legals que puguin determinar-ne la denegació.

3. Valoració del dret d'accedir a l'acta

Segons la resolució del Director General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència de 31 d'agost de 2021 (antecedent 3), l'acta de la reunió està en fase d'esborrany; sembla ser que la proposta d'acta d'aquesta sessió ha de ser redactada per la representació de l'Estat, la de la Generalitat encara no l'ha vist i es posarà a votació a la següent sessió. L'article 9 del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (RCBGE), aprovat per la Resolució GRI/2065/2011, de 18 d'agost, estableix el següent en relació amb les actes de les sessions d'aquest òrgan: "1 La Secretaria Permanent aixecarà acta consensuada de cada sessió de la Comissió Bilateral, que serà visada per la presidència. Les actes seran aprovades a la següent sessió i formalitzades sense dilació". Per tant, l'acta de la sessió del propassat mes d'agost encara no existeix, la qual cosa és coherent amb les previsions de la disposició que regula el funcionament de la Comissió.

És consubstancial a les actes dels òrgans col·legiats que per existir vàlidament han de ser aprovades pels seus membres. Mentre no té lloc aquesta aprovació formal, a partir de la qual l'acta pot complir la seva funció de donar fe d'allò tractat i d'allò acordat a la sessió, l'acta pròpiament no existeix, com a molt pot existir-ne una proposta o un esborrany. Així ho ha entès la GAIP en les diverses ocasions que s'ha reclamat



amb l'objecte d'obtenir l'acta d'alguna sessió d'algun òrgan col·legiat. I així és també en el cas de la Comissió bilateral, tal com preveu l'article 9 del seu Reglament, que s'acaba de citar al paràgraf anterior.

És comprensible que la persona reclamant consideri excessivament formalista i allunyada dels temps informatius contemporanis aquesta manera de deixar constància del desenvolupament de les sessions i dels acords adoptats per aquesta mena de sessions, especialment si, com passa en el cas que ens ocupa, la sessió que ha d'aprovar l'acta té lloc mesos i, a vegades, fins i tot anys, després de la celebració de la sessió reflectida a l'acta en qüestió. Però les actes es defineixen precisament per aquest caràcter més formal que informatiu, i si les sessions de les quals s'aixeca acta tenen interès informatiu, el normal és que siguin objecte de divulgació mitjançant altres documents o testimonis. En qualsevol cas, tant per disposició normativa, com gairebé per definició, no hi ha acta si no ha estat aprovada pels únics que poden fer-ho, que són els membres de l'òrgan en qüestió, bé sigui al finalitzar la sessió o en la següent, i en aquest cas l'acta sol·licitada no ha estat aprovada i, per tant, pròpiament no existeix. Per tant, no es pot facilitar quelcom que no existeix, i deixar constància d'aquesta inexistència de fet comporta facilitar la informació sol·licitada sobre l'acta realment existent, motiu pel qual és procedent declarar la pèrdua sobrevinguda de la Reclamació en relació amb aquest apartat de la sol·licitud.

4. Valoració del dret a accedir als acords

Segons la resolució del Director General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència indicada a l'antecedent 3, els acords adoptats per la sessió de la Comissió Bilateral del 2 d'agost d'enguany formen part del caràcter d'esborrany que té l'acta indicada al Fonament jurídic anterior, que els inclou. Això vol dir que no es tindria constància certa dels acords adoptats per aquesta sessió mentre no s'aprovi l'acta corresponent, a la sessió següent. Aquest fet es correspon també amb les previsions de l'RCBGE, que estableix el següent: "Article 8.1 La Comissió adoptarà les seves decisions i acords amb la conformitat de les dues representacions. 8.2 Els acords es formalitzaran mitjançant la firma dels dos membres de la Secretaria Permanent i de la presidència d'ambdues representacions, cosa que podrà produir-se en la pròpia reunió de la Comissió en la qual són adoptats o en un moment posterior". Article 9.2: "L'acta contindrà els extrems següents: (...) d) Punts principals de les deliberacions. e) Acords adoptats, en el seu cas, així com les conclusions a les quals hagi arribat la Comissió Bilateral". Atès que els acords no s'han formalitzat a la pròpia reunió del 3 d'agost mitjançant signatura d'ambdues representacions, ni s'ha aprovat l'acta que els ha de contenir, pròpiament no estan aprovats, i en conseqüència no existeixen com a tals acords aprovats.

D'aquí que en un primer moment la resolució del Departament de la Presidència de 31 d'agost de 2021 denega l'accés als acords, per la mateixa raó que denega les actes. En un segon moment, el 29 de setembre de 2021, el mateix Departament amplia la informació sol·licitada que facilita a la persona reclamant, lliurant-li, no els acords sol·licitats, sinó "les propostes d'acord intercanviades a la reunió", tot



advertint que es tracta de “textos de naturalesa provisional que en algun cas puntual no es van aprovar en els termes exactes que hi consten”.

Es pot concloure, per tant, que en relació amb els acords adoptats a la reunió del 2 d'agost, el Departament acredita raonablement que no existeixen, motiu pel qual aquesta part de la sol·licitud es pot considerar finalitzada per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte. Nogensmenys, també en el marc d'aquest procediment s'ha facilitat a la persona reclamant les propostes dels acords en qüestió que, si bé estan mancades de la certesa sobre els termes exactes de la seva aprovació, coincideixen substancialment amb els acords assolits.

5. Valoració del dret a obtenir la documentació preparatòria intercanviada entre les parts

La sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació també demana “qualsevol altre document intercanviat per les parts durant la reunió i/o durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat i que obri en poder de la Generalitat”. En relació amb aquesta part de la sol·licitud, la resolució del Director General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència de 31 d'agost de 2021 afirma que la documentació preparatòria a la reunió es considera que té caràcter d'esborrany i no té transcendència pública atès que la documentació que es va lliurar durant la reunió ja s'adjunta a l'ordre del dia. En la mateixa línia, l'informe aportat pel Departament a aquest procediment sosté que “únicament es va desestimar la sol·licitud en aquella part relativa a la documentació preparatòria de la reunió que tenia caràcter d'esborrany inconclús i susceptible de supressions i esmenes, supòsit d'inadmissió expressament previst a l'art. 29.1.a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre i a l'article 65 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, així com per la doctrina de la GAIP”.

L'article 29.1.a) LTAIPBG estableix la inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública “si demanen notes, esborrany, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic”. L'article 65 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública, desenvolupa aquesta previsió en els següents termes: “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 esborrany 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”.



No està justificada en aquest cas la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG per les raons que s'indica tot seguit. En primer lloc, perquè aquest precepte condiona la inadmissibilitat de la sol·licitud al compliment acumulat de dos requisits: que, per una banda, demani "notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern" i, a més, per l'altra, que no tingui rellevància ni interès públic. És inqüestionable que les propostes intercanviades entre les parts de la Comissió bilateral tenen rellevància i interès públic; conèixer el text de les propostes intercanviades, els termes en els que cada govern planteja i defensa el seu posicionament en relació amb els diversos punts de l'ordre del dia o el procés de la negociació duta a terme, és molt rellevant per als interessos públics i per a l'opinió pública, tal com va posar de manifest l'interès informatiu de la reunió. Per tant, manca clarament un dels dos requisits que, segons l'article 29.1.a LTAIPBG, justifiquen la inadmissió de les sol·licituds. A més, els documents intercanviats difícilment es poden qualificar de notes, esborranys, resums, opinions o documents de treball intern, ja que els documents intercanviats entre les parts expressen en tots els casos una posició previsiblement meditada de la part que fa la proposta, no una simple opinió personal, ni una mera nota o esborrany, i tampoc és un document intern perquè precisament s'adreça a l'altra part.

En segon lloc, tampoc sembla que els documents intercanviats sol·licitats compleixin cap dels requisits que estableix l'article 65.1 del Decret 8/2021 al desenvolupar l'article 29.1.a LTAIPBG: no contenen opinions ni valoracions personals, no són esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia, ni consisteixen en comunicacions informals.

En conseqüència, és procedent descartar la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG a la part de la sol·licitud que demana "qualsevol altre document intercanviat per les parts durant la reunió i/o durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat i que obri en poder de la Generalitat", declarar-ne la plena admissibilitat i declarar també el dret de la persona reclamant a accedir-hi, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, perquè demana informació de caràcter públic i no sembla plausible que hi pugui concórrer cap límit legal al dret d'accés a la informació pública que pugui justificar-ne la denegació.

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 parcialment la Reclamació 825/2021, declarar l'admissibilitat de la part de la sol·licitud d'informació pública que demana "qualsevol altre document intercanviat per les parts durant la reunió i/o durant la preparació de la reunió, incloent el document amb les reclamacions i propostes de la Generalitat i qualsevol altre informe intercanviat i que obri en poder de la Generalitat" i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a aquesta informació.
2. Declarar la pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la Reclamació en relació amb la resta de pretensions de la sol·licitud, perquè ja han estat satisfetes amb el lliurament a la persona reclamant de la informació sol·licitada o amb el fet d'acreditar-ne la inexistència.
3. Anular parcialment la resolució del Director General de Relacions Institucionals i amb el Parlament de 31 d'agost de 2021, en tot allò que s'oposa a l'apartat 1.
4. Requerir al Departament de la Presidència que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.



5. Requerir al Departament de la Presidència 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.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 825/2021 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 adreça 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.