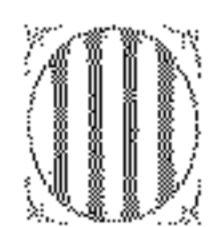
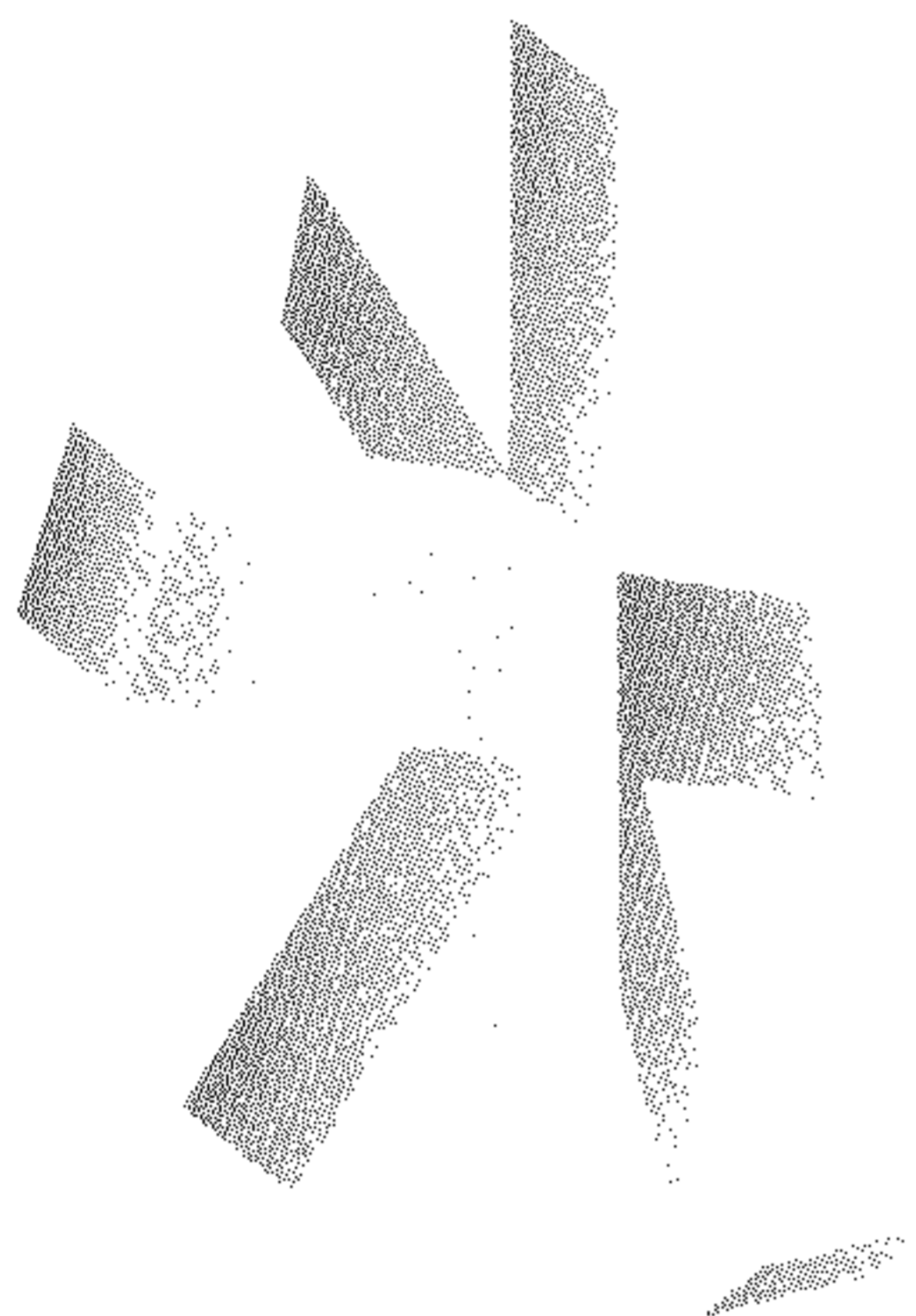


Agustí Cerrillo i Martínez

L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa
de la Generalitat de Catalunya

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Cerrillo i Martínez, Agustí

L'Aplicació del dret d'accés a la documentació
administrativa de la Generalitat de
Catalunya.- (Papers de recerca ; 6)

Bibliografia

ISBN 84-393-5146-1

I. Escola d'Administració Pública de
Catalunya II. Títol III. Col·lecció: Papers
de recerca (Escola d'Administració
Pública de Catalunya) ; 6 1. Documents
públics - Control d'accés - Dret i
legislació 2. Catalunya - Documents
públics - Control d'accés
342.9(467.1)

L'elaboració d'aquest estudi va obtenir un
ajut a la recerca en el "VII Concurs per
atorgar ajuts a la investigació en matèria
d'Administració pública a Catalunya",
convocat per l'Escola d'Administració
Pública de Catalunya (DOGC núm. 2.420,
de 26 de juny de 1997).

L'AUTOR

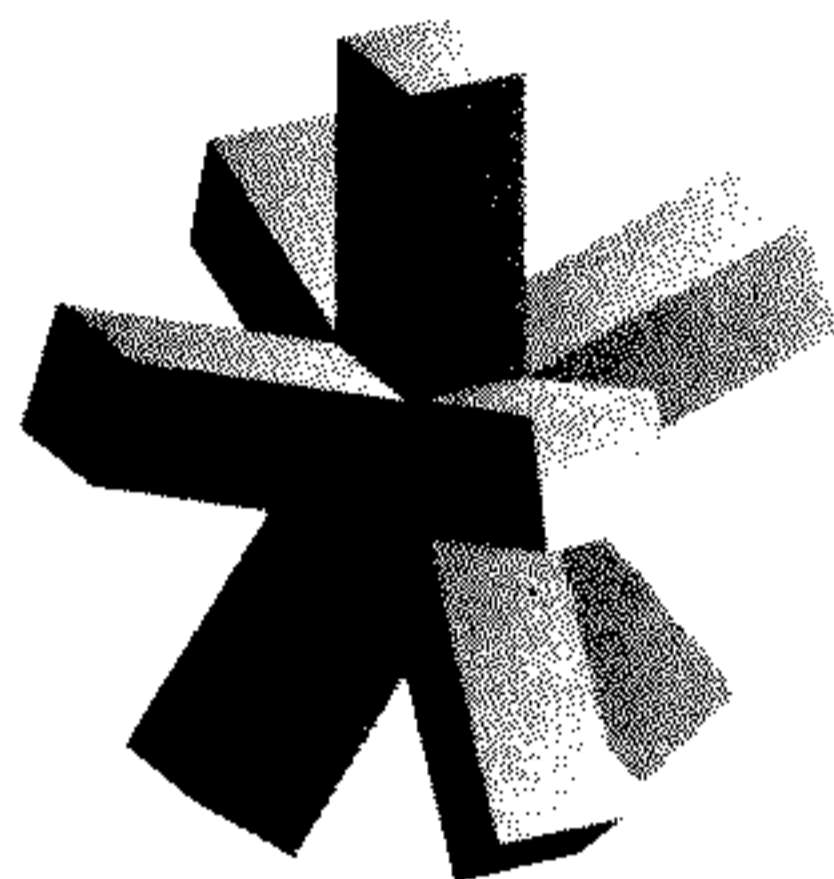
Agustí Cerrillo i Martínez

Estudiant de doctorat en dret i llicenciat en
ciències polítiques i de l'administració.
És investigador de l'Institut Internacional
de Governabilitat i professor de dret
administratiu. Ha publicat articles i
monografies sobre la transparència
administrativa, la informació administrativa
i la participació dels ciutadans en les
administracions públiques.
En l'actualitat està investigant sobre l'ajut
al desenvolupament i la cooperació
descentralitzada.

© 2000, Agustí Cerrillo i Martínez
© D'aquesta edició, 2000, Escola
d'Administració Pública de Catalunya

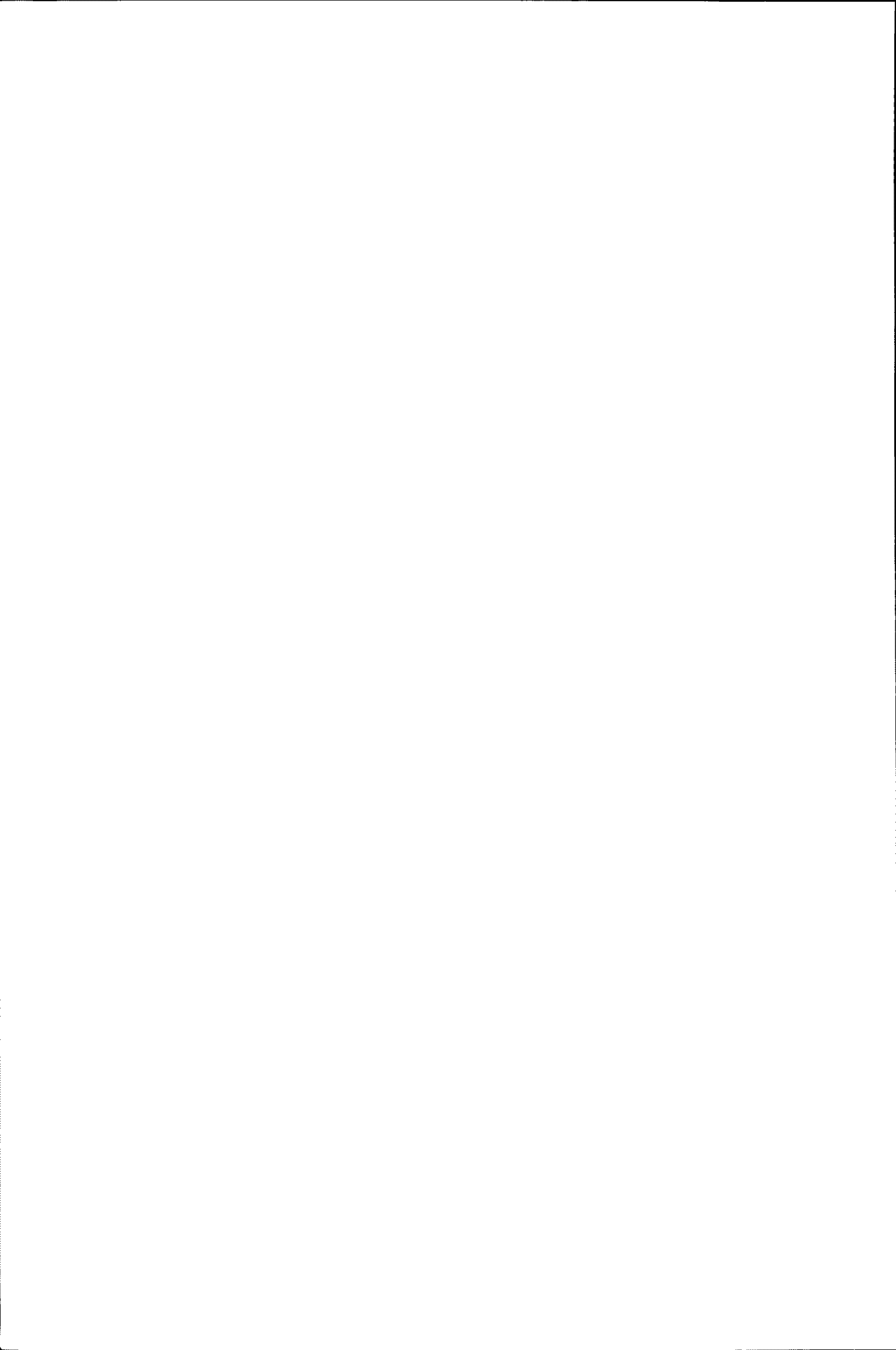
Primera edició: juny de 2000
Tiratge: 800 exemplars
ISBN: 84-393-5146-1
Dipòsit legal: B. 31.675-2000
Fotocomposició: ApG, S. A.
Entença, 218 - 08029 Barcelona
Impressió: Novagrafik
Vivaldi, 5 - 08110 Montcada i Reixac

Agustí Cerrillo i Martínez



**L'aplicació del dret d'accés
a la documentació administrativa
de la Generalitat de Catalunya**

Barcelona, 2000



«La democràcia és el govern del públic en públic»
Noberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 1985



Índex

9	I. Introducció
15	II. Metodologia emprada en l'estudi
25	III. Marc conceptual: la transparència administrativa i el dret d'accés a la documentació administrativa
25	3.1. La transparència administrativa
30	3.2. El dret d'accés a la documentació administrativa
30	3.2.1. <i>Delimitació conceptual</i>
34	3.2.2. <i>Delimitació de figures afins</i>
37	3.2.3. <i>Dret d'accés a la documentació administrativa i comunicació administrativa</i>
40	3.2.4. <i>Desenvolupament legislatiu</i>
47	IV. L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya
49	4.1. Àmbit subjectiu d'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa
49	4.1.1. <i>Subjecte actiu</i>
63	4.1.2. <i>Subjecte passiu</i>
67	4.2. Àmbit objectiu d'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa
67	4.2.1. <i>L'objecte del dret d'accés.</i>
109	4.2.2. <i>L'accés a la documentació administrativa</i>
116	4.2.3. <i>El preu que es cobra per l'accés a la documentació administrativa</i>
119	4.3. Límits al dret d'accés a la documentació administrativa
119	4.3.1. <i>Anàlisi jurídica</i>
154	4.3.2. <i>Anàlisi de les dades</i>
158	4.4. Procediment per accedir als documents
158	4.4.1. <i>Anàlisi jurídica</i>
160	4.4.2. <i>Anàlisi de les dades</i>
168	4.5. Sol·licituds d'accés a la documentació administrativa
172	4.6. El sistema de garanties del dret d'accés

175	4.7. Les reformes empreses en matèria de dret d'accés a la documentació administrativa
177	4.8. L'opinió que mereix el dret d'accés
181	v. Conclusions
187	vi. Bibliografia
197	vii. Annex

I. Introducció

Als nostres dies, les relacions entre els ciutadans i el poder adquireixen una nova dimensió. Així, la distància amb què ja fa temps els ciutadans veuen les administracions públiques ha dut els poders públics a reflexionar i a plantejar-se què podien fer per tal que els ciutadans se sentissin més identificats amb els seus governants.

En aquest marc se situa principalment l'aparició d'unes reformes per tal de dotar les administracions públiques d'un grau de transparència més gran a fi que siguin més properes als ciutadans. Entre aquestes reformes destaca, per la importància que tant normativament com doctrinalment s'hi ha donat, el dret d'accés als arxius i els registres administratius.

La Constitució espanyola de 1978 va establir en l'art. 105.*b* que una llei regularia el dret d'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius. Van haver de passar catorze anys fins que el legislador va decidir desenvolupar aquesta previsió constitucional amb caràcter general a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPAC). No obstant això, anteriorment ja s'havien aprovat normes sectorials, tant des del punt de vista material com territorial, que en certa mesura desplegaven el mandat constitucional.¹ Posteriorment a la promulgació de la LRJPAC, s'ha aprovat la

1. Així, per exemple, en l'àmbit estatal, la Llei 16/1985, de patrimoni històric de l'Estat; la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, o la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat. I, en l'àmbit autonòmic, la Llei de 9 de gener de 1984, d'arxius d'Andalusia; la Llei de 26 d'abril de 1985, d'arxius de Catalunya, o la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental de la Regió de Múrcia.

Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient,² amb la qual s'ha transposat a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 90/313, de 7 de juny, relativa a l'accés a la informació en matèria de medi ambient.³

Cinc anys després de la regulació del dret d'accés als arxius i els registres administratius es planteja aquest estudi per conèixer l'efectivitat i l'aplicació de les regulacions del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, tant des del punt de vista actiu –és a dir, estudiant les demandes d'informació rebudes per l'Administració–, com des del punt de vista passiu –o sigui, veient quina és l'actitud que adopta l'Administració catalana davant l'accés a la documentació administrativa.

Així doncs, la qüestió que volem resoldre amb aquest estudi és com s'aplica el dret d'accés a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Des d'un punt de vista general i des de l'òptica de la introducció al treball que hem elaborat, podem considerar que la importància de l'estudi radica principalment en tres punts.

En primer lloc, s'ha donat una gran importància al dret d'accés a la documentació administrativa com a mecanisme de relació entre les administracions públiques i els ciutadans. Aquest fet ha coincidit amb l'increment de la deslegitimació de l'Administració que ha comportat l'intent d'aconseguir mecanismes i instruments que permetessin tornar a apropar Administració i ciutadans.

En aquest sentit cal destacar, com ja vam observar en una altra ocasió,⁴ l'existència d'un important moviment d'obertura de

2. BOE núm. 297, de 13 de desembre. Aquesta Llei ha estat modificada per la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social (BOE núm. 312, de 30 de desembre).

3. DOCE, sèrie L, núm. 158, de 23 de juny de 1990, pàg. 56 i seg.

4. Cerrillo i Martínez, Agustí, *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, València, Tirant lo Blanch, 1998.

les administracions públiques arreu d'Europa. L'Estat espanyol no ha estat aliè a aquest fenomen, com ho demostra la incorporació del dret d'accés en el text constitucional i el seu desplegament posterior a la LRJPAC.

En segon lloc, fins a l'actualitat hi havia una manca d'estudis des del punt de vista de l'aplicació pràctica del dret d'accés a la documentació administrativa. Fruit dels rellevants efectes que s'atribueixen al dret d'accés als arxius i els registres administratius, hi ha hagut un considerable desenvolupament doctrinal al voltant d'aquest mecanisme per incrementar la transparència administrativa. Aquest desenvolupament doctrinal no s'ha donat únicament en l'àmbit jurídic,⁵ sinó que altres sectors implicats com, per exemple, els arxivers, han aportat els seus coneixements a l'estudi d'aquest dret.⁶

Ara bé, aquests estudis s'han plantejat des d'una perspectiva estrictament teòrica. L'estudi que es presenta ha volgut superar aquesta visió teòrica del dret d'accés a la documentació administrativa i pretén aproximar-se a l'aplicació per part de l'Administració pública –en concret, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya– del dret d'accés a la documentació administrativa, per detectar-hi l'efectivitat del dret d'accés i els problemes derivats de la seva aplicació i poder veure així, d'una banda, quina és l'articulació general del dret d'accés i, d'una altra, proposar solucions als problemes que ha generat l'aplicació pràctica del dret d'accés a la documentació administrativa.

Així doncs, cal examinar si el dret d'accés previst a la LRJPAC s'ha convertit en l'important motor de les relacions Administració/ciudadà que la doctrina administrativista ja havia destacat des del seu establiment en l'art. 105.b de la Constitució.⁷

5. Vegeu, en aquest sentit, la bibliografia.

6. L'associació catalana d'arxivers va organitzar un congrés l'any 1991 a Girona en què es va tractar monogràficament sobre el dret d'accés als arxius i els registres administratius.

7. Entre d'altres, vegeu Álvarez Rico, per a qui el dret d'accés previst en l'art. 105.b CE és un instrument valuós per remodelar a fons les relacions

Ens interessarà, en aquest sentit, observar qui exerceix el dret d'accés, en relació amb quins documents i les reformes que s'han dut a terme a l'Administració pública per constatar l'aplicació efectiva d'aquest dret.

Finalment, l'estudi que es presenta també té transcendència des d'un punt de vista metodològic. En la mesura que ha estat possible s'ha intentat superar l'aproximació a la realitat des d'una perspectiva única incorporant-hi els coneixements multidisciplinaris que, d'altra banda, són necessaris en una aproximació a la realitat administrativa com la que aquí ens hem proposat.

Aquest treball consta de quatre capítols i, precisament per destacar la importància que hem volgut donar als aspectes metodològics, en el primer capítol es presenten l'estructura i el plantejament metodològic que s'ha seguit en l'elaboració de l'obra.

En el segon capítol es perfila el marc conceptual base de l'estudi, es defineix el dret d'accés a la documentació administrativa i s'emmarca en l'àmbit de les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans. Igualment es realitza una delimitació conceptual respecte a figures afins.

En el tercer capítol s'exposen les dades recollides i l'anàlisi que se n'ha realitzat. Així, l'aproximació als diferents elements s'efectua des de la perspectiva jurídica i des de l'anàlisi de les dades aplegades en les entrevistes que s'han dut a terme.

En el quart capítol s'exposen les conclusions a què s'ha arribat després de contrastar les hipòtesis plantejades amb les dades recollides.

Estat-ciutadans i Administració-administrat (Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979). Per la seva banda, Sáez Lorenzo considera que l'art. 105.b CE és la millor garantia del canvi (Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1982). Igualment, Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

En darrer lloc hi ha la bibliografia i l'annex on es recull el qüestionari que es va elaborar com a punt de partida.

No podríem acabar aquesta presentació sense manifestar el nostre agraïment a totes aquelles persones que han fet possible el treball que ara teniu a les mans.

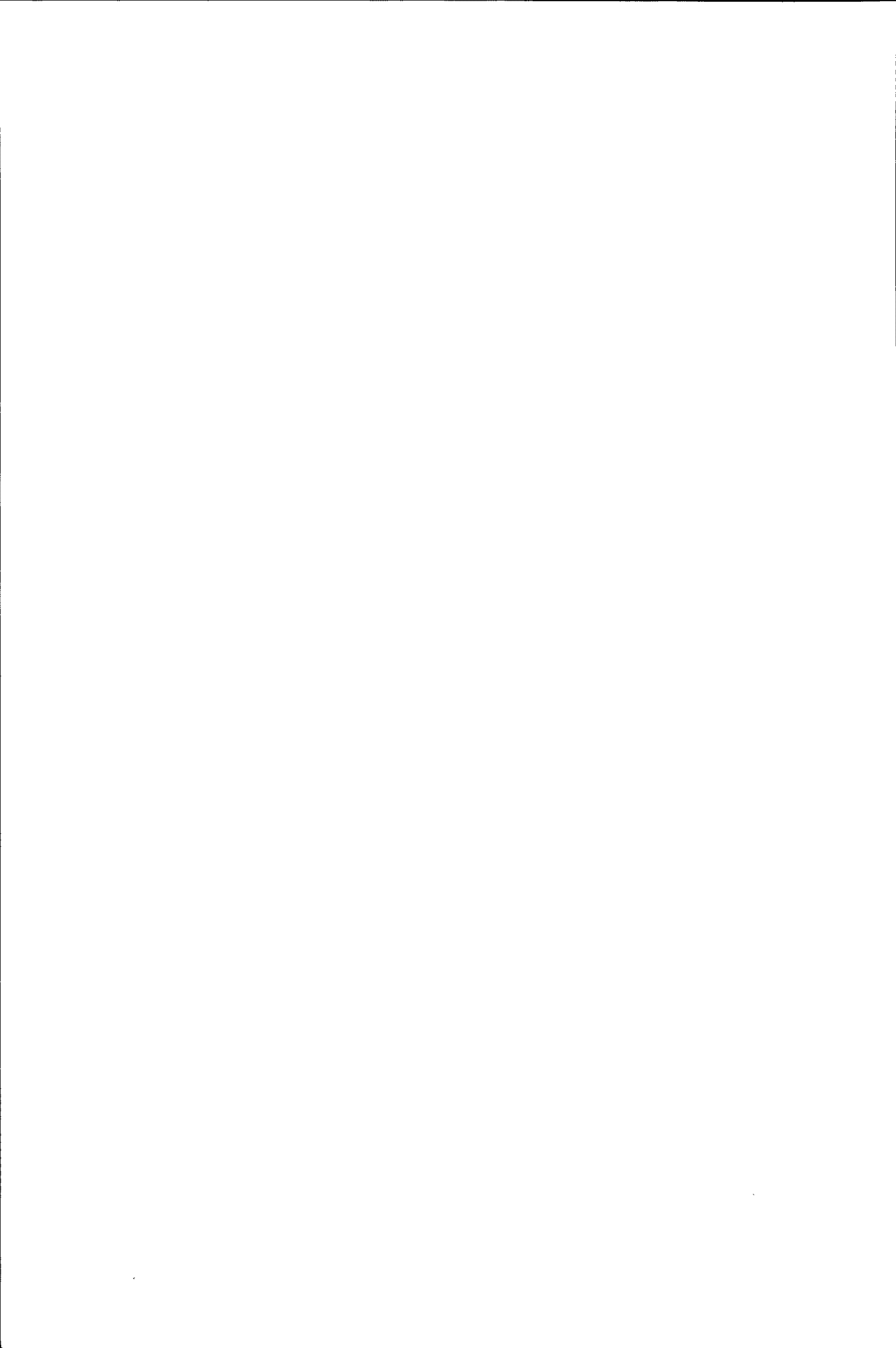
Al doctor Tomàs Font i Llovet, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, pel seu suport constant en les tasques investigadores i docents i el guiatge en la realització d'aquest treball. Igualment s'han d'agrair les idees aportades per la doctora Elisenda Malaret, catedràtica de dret administratiu, i la col·laboració dels companys i les companyes del Departament de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.

Als senyors Josep Ramon Morera, director general d'Organització Administrativa; Ignasi Genovès i Avellana, subdirector general d'Informació al Ciutadà; Francesc Olivé i Ollé, cap del Servei d'Arxius del Departament de Cultura.

A tots els arxivers encarregats dels arxius centrals de la Generalitat de Catalunya, i també als seus caps; a Xavier Tarraubella, director de l'Arxiu Administratiu de Barcelona; Glòria Pérez, cap del Servei d'Informació i Estudis del Departament de Sanitat i Seguretat Social i exsecretària de la CATIC (Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial), i Josep M. Casanelles, cap de l'Arxiu d'Històries Clíiques de l'Hospital General de la Vall d'Hebron.

Així mateix, sense oblidar la valuosa aportació de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, tant pel finançament de la investigació, com pel suport institucional que hi ha donat.

Aquest treball va ser elaborat durant la primavera del 1998. No s'hi han introduït modificacions respecte a l'original, excepte les relatives a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social. Malgrat el temps transcorregut, malauradament, la situació descrita a l'estudi continua sent plenament vàlida.



II. Metodologia emprada en l'estudi

Partint de l'afirmació de Bunge, «on no hi ha mètode científic, no hi ha ciència»,⁸ en els apartats inicials d'aquest estudi presentem una aproximació a la metodologia emprada per realitzar la investigació que s'hi recull.

Ja hem comentat que amb aquest treball ens hem proposat conèixer quina és l'aplicació del dret d'accés a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, hem plantejat tres hipòtesis que ens han de permetre conèixer la resposta a la qüestió plantejada:

- Hipòtesi principal: un nombre elevat de sol·licituds suposa una aplicació àmplia del dret d'accés a la documentació administrativa.
- Hipòtesi complementària I: un nombre elevat de sol·licituds per part de persones no interessades implica una aplicació àmplia del dret d'accés.
- Hipòtesi complementària II: l'adopció de reformes en el si dels departaments (noves unitats encarregades de la tramitació de les sol·licituds, reorganització dels arxius i els registres, adopció de procediments per a la tramitació de les sol·licituds) comporta una aplicació àmplia del dret d'accés.

La validació de les tres hipòtesis ens ha de permetre arribar a la conclusió que el dret d'accés té una gran aplicació en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Per contra, si les hipòtesis són falsejades la conclusió serà contrària, o sigui que el dret d'accés a la documentació no s'aplica en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat.

8. Bunge, M., *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Siglo XX, 1981, pàg. 29.

Cal observar en aquest punt que, tot i que hem establert una hipòtesi principal i dues de complementàries, considerem que la validació de la hipòtesi principal és necessària, però no suficient, per poder resoldre efectivament la qüestió que inicialment ens hem plantejat i concloure que a l'Administració de la Generalitat s'aplica el dret d'accés.

Tenint per objectiu el coneixement de l'aplicació del dret d'accés als arxius i els registres de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, ja es va destacar des d'un primer moment la necessitat d'aplegar la informació necessària per realitzar l'estudi de l'Administració pública objecte d'estudi.

Amb caràcter previ a l'obtenció d'aquesta informació sobre l'aplicació del dret d'accés als arxius i els registres de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'ha dut a terme un estudi documental. En aquest sentit s'han analitzat, d'una banda, les normes jurídiques que d'una manera o d'una altra afecten el dret d'accés (Constitució espanyola, Llei de patrimoni històric de l'Estat, LRJPAC, Llei d'arxius de Catalunya, legislació d'arxius i de patrimoni documental de les comunitats autònomes, decrets reguladors del sistema d'arxius de Catalunya, legislació estrangera en matèria de dret d'accés a la documentació administrativa) i, d'una altra, les aportacions doctrinals que s'han realitzat en aquest àmbit tant a Espanya com a l'estranger.

Aquests elements han permès configurar el marc conceptual, la qual cosa fa possible connectar la investigació que s'ha realitzat amb les aportacions prèvies en la matèria que, com s'ha destacat a la introducció, de forma gairebé unànime s'hi han aproximat des d'una perspectiva estrictament teòrica. Igualment, han permès obtenir les dades jurídiques necessàries per anar delimitant el contingut dels elements configuradors del dret d'accés a la documentació administrativa.

Un cop realitzada la definició del marc conceptual en què s'estableix aquesta investigació, per a l'estudi i l'obtenció d'informació sobre el dret d'accés als arxius i els registres en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya s'han utilitzat les entrevistes personals basades en un qüestionari tancat, comple-

mentades amb entrevistes lliures. D'aquesta manera, s'ha intentat combinar els avantatges dels dos tipus d'entrevista.

Amb l'entrevista estructurada com a metodologia ha estat possible obtenir el mateix tipus d'informació i sota unes mateixes categories de totes les persones entrevistades. Així, s'han realitzat entrevistes estructurades d'acord amb un qüestionari tancat per conèixer l'aplicació del dret d'accés als arxius i els registres administratius en cadascun dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya.⁹

Les entrevistes no estructurades, d'altra banda, ens han permès esbrinar la idiosincràsia i les especificitats de cadascun dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya en què s'ha fet alguna entrevista.

Amb caràcter previ a la realització de les entrevistes a què fèiem referència i per tal de conèixer de primera mà l'organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i també per contrastar la idoneïtat de l'estudi plantejat i dels qüestionaris elaborats, es van fer tres entrevistes a diferents càrrecs de la Generalitat de Catalunya que tenen una relació directa amb el tema objecte d'estudi. D'aquesta manera es va poder validar la metodologia escollida per elaborar la investigació, alhora que s'ha aconseguit un major suport institucional a la recerca que es volia efectuar.

Per realitzar les entrevistes es va dissenyar un qüestionari estructurat en set blocs amb un total de divuit preguntes.¹⁰

El primer bloc, que feia referència a les sol·licituds que hi ha hagut per accedir als arxius, contenia preguntes sobre l'existència de sol·licituds relatives al dret d'accés a la documentació administrativa, la freqüència amb què es reben sol·licituds d'accés als

9. Cal advertir en aquest punt que l'expressió «organismes» s'utilitza en sentit impropï, ja que comprèn aquells ens de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que depenen o estan vinculats a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

10. Vegeu l'annex, pàg. 198.

arxius i els registres administratius del departament o l'organisme i també sobre el perfil dels sol·licitants.

El segon bloc de preguntes, relatiu a l'exercici del dret d'accés, tenia com a objectiu conèixer si el ciutadà accedia a la documentació a les oficines o bé mitjançant una còpia, el suport físic de la documentació facilitada al ciutadà i les tarifes exigides per la prestació del servei.

En el tercer bloc, relatiu al tipus d'informació continguda als documents sol·licitats pels ciutadans, l'interès se centrava a determinar la possible relació entre el ciutadà sol·licitant i la informació sol·licitada, així com l'origen d'aquesta informació (comprovant si procedia del mateix departament de la Generalitat o bé d'un altre departament o d'una altra administració pública).

En el quart bloc, relatiu a les denegacions de l'accés als arxius i els registres, les qüestions plantejades tenien l'objectiu de conèixer si el dret d'accés no ha pogut ser exercit en algun cas per la col·lisió amb altres drets o interessos que el legislador ha considerat de protecció prioritària.

En el cinquè bloc, relatiu al procediment que segueixen les sol·licituds d'accés fins que el document es posa, si escau, a disposició del sol·licitant, s'ha volgut destacar el temps que triguen les sol·licituds d'accés a ser respostes.

El sisè bloc tractava dels canvis que el dret d'accés als arxius i els registres ha comportat en l'organització i el funcionament del departament.

Finalment, un setè bloc en què es demanava a l'entrevistat la seva opinió personal sobre diversos aspectes relatius al dret d'accés (canvis que es creu que ha provocat el dret d'accés en els ciutadans, opinió que li mereix el dret d'accés i opinió sobre l'aplicació del dret d'accés).

Dues van ser les dificultats principals amb què ens vam trobar en dissenyar el qüestionari i redactar els ítems. En primer lloc, la dificultat va ser veure com es podia arribar a mesurar les va-

riables quantitatives que s'hi contenien. En aquest cas, l'inconvenient estava condicionat directament pel fet que les persones que anaven a ser entrevistades coneixien la informació, però no en tenien un registre concret, és a dir, era difícil, per no dir impossible, en molts casos arribar a obtenir dades absolutes relatives al dret d'accés als arxius bàsicament perquè no havien estat elaborades com a tals. Per aquesta raó es va decidir mesurar les freqüències més que no pas les quantitats i d'aquesta manera, més que obtenir dades absolutes, el propòsit era obtenir dades relatives que mesuressin les tendències observades en l'aplicació del dret d'accés als arxius i els registres administratius.

La segona dificultat va ser localitzar les persones que haurien de respondre el qüestionari en cadascun dels departaments o els ens de la Generalitat de Catalunya on es volia fer l'enquesta.

En no haver-hi cap precedent en l'estudi d'aquesta matèria en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya (ni, en general, en l'àmbit espanyol), aquest aspecte adquiria major complicació.

La qüestió radicava a localitzar els òrgans o les unitats administratives en cadascun dels departaments on se'ns pogués facilitar la informació necessària per realitzar l'estudi.

Les opcions que es van manejar després d'una lectura de l'ordenament jurídic català van ser diverses: entrevistar els responsables de l'organització interna dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya (és a dir, els secretaris generals, els directors de serveis i els òrgans directius dels organismes); entrevistar els responsables de les tramitacions dels procediments administratius en cadascuna de les unitats administratives dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya; entrevistar els responsables dels arxius de cadascun dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya.

La primera opció, la d'entrevistar els responsables de l'organització interna dels departaments, va ser descartada ja que es va considerar, especialment després de les entrevistes prèvies realitzades, que no s'havia formalitzat gairebé a cap departament

(com veurem posteriorment) un procediment per a l'accés a la documentació administrativa i, per tant, no s'havia previst la intervenció del secretari general en la tramitació de les sol·licituds d'accés. D'aquesta manera el contacte amb el secretari general podia suposar no aconseguir la informació necessària per dur a terme l'estudi.

La segona opció, la d'entrevistar els responsables de les tramitacions dels procediments administratius en cadascuna de les unitats administratives dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya, presentava bàsicament dos inconvenients. D'una banda, el gran nombre de persones que s'haurien d'entrevistar. D'una altra, i de manera definitiva, el fet que la legislació reguladora del dret d'accés preveu que aquest s'exerceixi respecte a documents que constin en expedients tancats en el moment de realitzar-se la sol·licitud.

Descartades aquestes dues primeres opcions i seguint el requisit legal de l'accés que acabem d'exposar, semblava deduir-se que les entrevistes s'haurien de realitzar als responsables dels arxius de cadascun dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya.

Cal destacar que encara que la Constitució i la LRJPAC prevegin l'accés dels ciutadans a arxius i registres, l'estudi de l'accés dels ciutadans s'ha plantejat únicament respecte als arxius administratius. Hem considerat que la documentació que consta en un registre es troba després igualment en un arxiu i, per tant, estudiant les sol·licituds d'accés als arxius també es pot tenir coneixement de les sol·licituds d'accés als registres, com podrem comprovar més endavant. A més, en aquest cas existeixen tot un seguit de mecanismes per garantir la publicitat pròpia dels registres.

Un cop definit el conjunt de subjectes a entrevistar calia delimitar-lo. D'acord amb la lectura de la regulació dels arxius de la Generalitat de Catalunya, com comentarem més detingudament en un moment posterior, es pot observar que el sistema d'arxius de la Generalitat es troba format bàsicament per tres tipus d'arxius: els arxius de gestió, els arxius centrals administratius i els arxius històrics.

En relació amb l'objecte d'aquest estudi quedava clar que no eren els arxius històrics els encarregats de gestionar el dret d'accés a la documentació administrativa.¹¹

El problema es plantejava entre els arxius de gestió i els arxius centrals administratius. La valoració era difícil i tenia o podia tenir conseqüències importants en les dades obtingudes i, en definitiva, en els resultats de la investigació.

Als arxius de gestió s'acumula la documentació més recent de les diferents unitats administratives, però la majoria d'aquesta documentació forma part d'expedients encara oberts (bé perquè no hagi finalitzat el procediment administratiu, bé perquè s'hagi interposat un recurs administratiu o contenciós administratiu). A part d'això, els arxius de gestió són nombrosíssims; cada unitat administrativa (òrgan administratiu) en disposa d'un. Aquest fet significava la pràctica impossibilitat de localitzar-los, de posar-se en contacte amb ells i d'obtenir-ne dades prou fiables.

Els arxius centrals administratius són aquells on es guarda la documentació semiactiva, d'ús freqüent i, en general, la documentació entre els 5 i els 15 anys des de la seva producció. A més, tenen un arxiver com a responsable de l'arxiu. L'arxiver central, i aquest és un aspecte important, és també el responsable de l'aplicació i la coordinació de les polítiques arxivístiques al seu departament, per la qual cosa té contacte, relació i, fins i tot, responsabilitat pel que fa a tots els arxius de gestió del departament. Per això, malgrat que la documentació que es troba a l'arxiu central no sigui tan atractiva en un primer moment per al ciutadà des del punt de vista de la seva novetat i ens poguéssim trobar que no hi hagués cap cas d'accés als arxius centrals administratius, sí que era possible –i, de fet, així s'ha constatat en les entrevistes realitzades– que els arxivers tinguessin notícia del funcionament dels arxius de gestió i, en concret, de les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa que aquests haguessin rebut.

11. Cal assenyalar que als arxius històrics es guarda la documentació, en general, a partir dels setze anys de la seva producció i que, a més, la LRJPAC, art. 37.6, exclou de la seva aplicació aquests arxius.

Tanmateix, dues experiències confirmen o poden confirmar aquest fet.

En primer lloc, l'experiència de l'Arxiu administratiu de Barcelona, que depèn de l'Ajuntament de Barcelona. Tot i que no forma part del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya, es va considerar adient posar-se en contacte amb aquest Arxiu per saber quina era la seva experiència en l'àmbit del dret d'accés a la informació administrativa. Cal destacar que l'Arxiu administratiu de Barcelona realitza les mateixes funcions i té unes competències semblants a les de l'arxiu central en el sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya. Aquest arxiu rep entre 8.000 i 9.000 sol·licituds d'accés a la documentació administrativa anualment, de les quals entre el 35 i el 40% pertanyen a ciutadans que no gaudeixen de la condició d'investigadors. Així es confirma que la documentació que correspon als arxius centrals, en l'àmbit municipal si més no, té interès per al ciutadà. Per tant, aquesta hipòtesi de treball es podia traslladar a l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

En segon lloc, en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques –ja que encara no existia l'arxiu central administratiu en sentit estricte ateses les característiques especials d'aquest Departament (existència de diverses dependències que posteriorment s'han traslladat a un únic edifici el mes de desembre de 1997)– el qüestionari es va passar en diverses unitats actives, especialment aquelles que tenien un major contacte amb el ciutadà (urbanisme, habitatge, transport, carreteres, ports). Els resultats, com es veurà a continuació, tampoc no han variat respecte als que s'han trobat en la resta de departaments i unitats administratives seguint l'opció presa.¹²

Aquestes dues experiències sembla que ens permeten validar la metodologia de recollida de la informació proposada.

Finalment, es van entrevistar els arxivers encarregats dels arxius centrals dels departaments i els organismes de la Generali-

12. Des del 1999, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques té un arxiver encarregat de l'Arxiu Central.

tat de Catalunya.¹³ En concret, es van realitzar les entrevistes següents:

- Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.
- Departament de Benestar Social.
- Departament de Cultura.
- Departament d'Economia i Finances.¹⁴
 - Arxiu Central.
 - Delegació Territorial d'Economia i Finances a Barcelona.
- Departament d'Ensenyament.
- Departament de Governació.¹⁵
- Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.
- Departament de Justícia.
- Departament de Medi Ambient.
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
 - Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme.
 - Direcció General d'Actuacions Concertades, d'Arquitectura i Habitatge.
 - Direcció General de Carreteres.
 - Direcció General de Ports i Transports.
 - Comissió de Ports de Catalunya.
- Departament de la Presidència.
- Departament de Sanitat i Seguretat Social.
 - Departament de Sanitat i Seguretat Social.
 - Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial (CATIC).
- Departament de Treball.
- Adigsa, empresa pública.
- Delegació Territorial del Govern a Girona.
- Delegació Territorial del Govern a Lleida.

13. Es va optar per no fer més entrevistes que les corresponents als arxius centrals. Malgrat això, en el cas del Departament de Sanitat i Seguretat Social es van realitzar més entrevistes per l'interès que semblava que podia tenir el coneixement de la pràctica de l'accés a les dades mèdiques.

14. Nota de l'editor: Denominació que tenia aquest Departament en el moment de realitzar l'estudi. Actualment, Departament d'Economia, Finances i Planificació.

15. Nota de l'editor: Ídem. Actualment, Departament d'Interior.

- Incasòl.
- Institut Català de la Salut.
 - Institut Català de la Salut.
 - Arxiu d'històries clíniques de l'Hospital de la Vall d'Hebron.
- Laboratori General d'Assaigs i Investigacions.
- Servei Català de la Salut.

Així doncs, es van realitzar un total de 30 entrevistes, la qual cosa implica que l'estudi no s'ha fet sobre una mostra sinó respecte a la totalitat de la població, amb les conseqüències tan importants que això comporta pel que fa a la fiabilitat del resultat de l'anàlisi de les respostes.¹⁶

Les entrevistes es van dur a terme en un període que va des del 5 d'abril fins al 5 de maig de 1998 i van tenir una durada mitjana d'una hora.

Un cop realitzades les entrevistes i tractada la informació, es va contrastar amb les hipòtesis de treball plantejades, es van establir les conclusions i, finalment, es va passar a la redacció definitiva del treball.

16. Cal destacar que es van realitzar tres entrevistes prèvies per contrastar la idoneïtat de l'estudi plantejat i dels qüestionaris elaborats, en concret al director general d'Organització Administrativa, al cap del Servei d'Arxius i al subdirector general d'Informació al Ciutadà.

III. Marc conceptual: la transparència administrativa i el dret d'accés a la documentació administrativa

Com es podrà observar, considerem que el dret d'accés a la documentació administrativa s'emmarca dins el fenomen de la transparència administrativa, que des de fa uns anys ha establert unes noves coordenades en les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans.

Alhora, la transparència administrativa ha permès reforçar la legitimitat democràtica de l'Administració, donant-li un nou suport popular que ja no prové únicament de la llei, com succeïa en el model clàssic de legitimació de l'Administració, sinó també de la proximitat que hi hagi respecte als ciutadans.

3.1.

La transparència administrativa

Durant els darrers anys s'ha produït un moviment d'obertura de les administracions públiques envers els ciutadans i les ciutadanes¹⁷ que ha contribuït a superar el secret tradicional de les administracions públiques.¹⁸ Aquest fenomen, és a dir, la possibilitat

17. A partir d'aquest moment, quan utilitzem el terme ciutadans ens estem referint als ciutadans i a les ciutadanes.

18. Com ha escrit Gómez Reino: «El secret és una de les constants que caracteritzen, a través del temps, l'acció administrativa. Aquesta regla d'or de l'antic règim, sens dubte per estar en la línia dels interessos més primaris dels administradors, ha resistit, fins i tot, els principis del nou ordre revolucionari, i encara avui és visible en els textos positius que regulen la manera d'actuar dels ens públics, malgrat que, evidentment, aquests *arcana regni* són incompatibles amb els principis i les necessitats de l'anomenada democràcia moderna» (Gómez Reino y Carnota, Enrique, «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, 1976, pàg. 120).

de poder veure què passa a l'altra banda de les portes de les oficines públiques, és conegut com a transparència administrativa.¹⁹

Amb l'establiment de la transparència administrativa com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques i, en particular, de les relacions entre els ciutadans i l'Administració, s'ha superat aquest secret tradicional de les administracions públiques²⁰ que, tal com afirma Castells,²¹ s'havia legiti-

19. Alguns autors anomenen aquest fenomen publicitat administrativa. Així, per a Fernández Ramos el concepte de transparència administrativa presenta una gran ambigüïtat atès que s'utilitza per englobar institucions jurídiques estructuralment i funcionalment diverses. D'altra banda, la publicitat implica la «visibilitat o accessibilitat a l'actuació administrativa i oposada a la idea de secret o reserva, constitueix una institució jurídicament homogènia (publicitat dels documents i les sessions). Estructuralment es resol en l'exercici d'un mateix dret de llibertat a informar-se en les fonts d'informació pública» (Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pàg. 19-20; igualment, pàg. 319).

Nosaltres considerem que són institucions diferents (vegeu Cerrillo i Martínez, Agustí, «Publicidad y transparencia en el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 45, 1998, pàg. 40 i seg.

20. En trobem una manifestació clara a l'art. 105.b CE. Mantenen aquesta opinió Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid, Civitas, 1993, i Sánchez Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pàg. 200-201.

Respecte a altres ordenaments jurídics europeus: Cerrillo i Martínez, Agustí, *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, València, Tirant lo Blanch, 1998; Lafay, Frédérique, «L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 33-1, 1997, pàg. 50 i seg.; Jégouzo, Yves, «Le droit à la transparence administrative», *Études et Documents. Conseil d'État. Rapport public*, núm. 43, 1991; Jégouzo, Yves, «El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 239, 1994, pàg. 14, i Picozza, Eugenio, «Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario, 2», 1994, pàg. 330.

21. Castells Arteché, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública», *RAP*, núm. 103, 1984, pàg. 137. En el mateix sentit, Gómez Reino y Carnota, Enrique, *op. cit.*, pàg. 120, i Bermejo Vera, José, «El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988, pàg. 17.

mat per múltiples raons. Així, es trobava latent certa idea consistent en el fet que, per mitjà de l'ocultació de la informació en la major mesura possible es podia retenir en el si de la institució burocràtica el sistema tradicional de privilegis, dificultant-ne el control i responsabilització; també permetia, amb vista a un presumpte interès general, alliberar-se de traves exògenes, facilitant l'operativitat ordinària de l'actuació pública, i alleugerir els funcionaris, com denota Pitarch,²² de possibles pressions particulars o de persecucions reprovables. En darrer terme, la «conjura del silenci», com la va definir Auby,²³ provenia d'una concepció per la qual la confidencialitat tradicional a l'Administració revelava la no menys tradicional actitud paternalista dels ens públics que considerava menors d'edat els administrats i es negava zelosament a comunicar-los les seves «interioritats».

En un lent, però continu, procés legislatiu els diferents estats han anat adoptant diverses mesures que han contribuït a l'obertura de les administracions públiques i, en especial, a la motivació dels seus actes i a l'accés dels ciutadans a la documentació en poder d'aquestes.

Aquest procés va ser impulsat per les exigències d'incrementar la democràcia i la legitimació de l'Administració pública. D'aquesta manera, podem considerar que a partir dels anys seixanta es produeix una nova actitud en els règims democràtics tendent a la transparència de l'actuació administrativa i, en particular, a la consagració del dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa.²⁴

22. Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981, pàg. 147.

23. Auby, Jean Marie, «Hacia la transparencia de la Administración en Francia», *RAP*, núm. 95, 1981, pàg. 316.

24. No podem oblidar que alguns països ja feia anys que havien començat aquest procés d'obertura i transparència de l'activitat administrativa; el país capdavanter va ser Suècia, que el 1776 va aprovar la primera regulació del dret d'accés i la publicació dels documents oficials.

Malgrat la declaració de principis de la Llei de secrets oficials de 1968,²⁵ en què es reconeixia el principi de publicitat com a inspirador de l'actuació administrativa, no és fins a l'aprovació de la Constitució, el 1978, que la transparència administrativa adquireix carta de naturalesa a l'Estat espanyol.²⁶

Des d'un punt de vista més abstracte, en el moment en què s'incrementa l'activitat administrativa, que implica una decadència de la racionalitat legal que fa variar la lògica administrativa d'aplicació de la llei i alhora un increment desmesurat dels funcionaris públics, ens trobem davant d'una crisi o insuficiència de la legitimitat tradicional de l'Administració provinent de la llei; llavors, és necessari buscar altres mecanismes de legitimitat. Com ha destacat Chevalier, «el mite de la transparència administrativa apareix en el moment d'una crisi del model clàssic de relacions entre l'Administració i els administrats, conduint a la recerca de models de substitució més ben adaptats».²⁷

En definitiva, el model d'Administració pública varia i cal establir nous mecanismes que permetin legitimar la seva actuació. Alhora, també s'incrementen les reivindicacions socials en fa-

25. L'article 1 estableix que «els òrgans de l'Estat estaran sotmesos en la seva activitat al principi de publicitat, d'acord amb les normes que regeixin la seva actuació, excepte en els casos en què per la naturalesa de la matèria aquesta sigui declarada expressament classificada, el secret o coneixement limitat de la qual queda emparat per aquesta llei».

26. Moderne, Franck, «La transparència a Espanya», AEAP, 1989, pàg. 17, o del mateix autor, «Las relaciones entre la Administración y los administrados», a Diversos autors, *Modernización administrativa (Actas del seminario sobre modernización administrativa organizado por el IVAP, en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pàg. 17. Vegeu, a més, els citats en la nota 20.

27. Igualment posa en relleu Chevalier que «la rigidesa de l'estil de comandament administratiu, a base de distància i d'autoritat, se suporta cada cop pitjor i la seva legitimitat tendeix a ser replantejada: els administrats no accepten més ser lliurats al plaer d'una administració autoritària, sobre la qual estan desproveïts de qualsevol influència i privats de tot dret a participar» (Chevalier, Jacques, «Le mythe de la transparence administrative», a Diversos autors, *Information et transparence administratives*, París, Presses Universitaires de France, 1988, pàg. 242).

vor de la incorporació plena del principi democràtic a l'actuació pública, la qual cosa suposarà l'adopció de nous principis rectors de l'actuació administrativa.²⁸ En el moment de l'aprovació de la Constitució espanyola, el 1978, es donen les condicions idònies per adoptar aquests nous mecanismes i principis.

Per tot això podem dir que la transparència administrativa té efectes importants per a l'Administració pública que podríem resumir en els punts següents:²⁹

- La transparència és necessària en la presa de decisions, ja que un acte no pot produir efectes jurídics si no és conegut pels destinataris.
- El coneixement de les intencions que inspiren l'Administració pública per part dels ciutadans pot facilitar l'acceptació voluntària de les decisions adoptades. Hi haurà una identificació més gran entre les actuacions públiques i els ciutadans, i d'aquesta manera s'assegurarà un possible major grau de compliment i de suport.
- El coneixement de l'actuació i el funcionament de l'Administració pública per part dels ciutadans permet que aquests duguin a terme una funció de control sobre el bon funcionament de l'Administració.³⁰
- Finalment, la transparència també es tradueix en un estímul als funcionaris, ja que si se senten controlats intentaran realitzar la seva feina d'una manera més adequada.

28. Com ha destacat García-Trevijano, «una de les característiques fonamentals de qualsevol sistema veritablement democràtic consisteix a tenir una opinió pública lliure, per la qual cosa s'erigeix com a indispensable el reconeixement de la llibertat de pensament, així com d'informació, en la seva doble vessant de dret a informar i a rebre informació» (García-Trevijano Garnica, Ernesto, «Materias clasificadas y control parlamentario, I», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, pàg. 145).

29. Gentot, Michel, «La transparence de l'administration publique», *Revue des Sciences Administratives*, 1994, i Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pàg. 252.

30. Vegeu Sánchez Morón, Miguel, *El control de las administraciones públicas y sus problemas*, Madrid, Tecnos, 1991.

3.2.

El dret d'accés a la documentació administrativa

Un dels mecanismes que les legislacions actuals preveuen per garantir la transparència administrativa és el dret d'accés a la documentació administrativa. A continuació analitzarem aquest dret des d'un punt de vista conceptual per tal d'establir la seva delimitació respecte a altres drets afins.

3.2.1.

Delimitació conceptual

Amb el reconeixement del dret d'accés es garanteix la possibilitat que els ciutadans puguin dirigir-se a l'Administració i sol·licitar que els mostrin o els facilitin una còpia de documents que estiguin en poder d'aquella.

A partir de l'establiment del dret d'accés a la documentació administrativa el ciutadà adquireix un nou estatus actiu que li permet adreçar-se a l'Administració i sol·licitar aquella informació sobre la qual tingui un interès.

Sánchez Morón ha sistematitzat, seguint aquesta línia, les funcions que duu a terme el dret d'accés a la documentació administrativa.³¹ Aquestes funcions són una concreció de les funcions que està cridada a realitzar la transparència administrativa:

- a) El dret d'accés a la documentació administrativa satisfà l'interès individual dels ciutadans de conèixer la informació que els pugui afectar o que, en general, estigui en poder de l'Administració.
- b) El dret d'accés a la documentació administrativa permet al particular adquirir elements de coneixement o judici que puguin ser convenients per a la defensa dels seus drets o interessos legítims, ja sigui en la via administrativa o judicial.
- c) El dret d'accés, des d'una dimensió objectiva, realitza una

31. Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, pàg. 33.

funció ulterior ja que repercuteix directament sobre la manera com funciona l'Administració, estimulant-ne l'eficàcia i la correcció.

D'aquí podem concloure que el dret d'accés gaudeix d'una doble dimensió: és un dret subjectiu i és un principi objectiu d'actuació de les administracions públiques.

Com a dret subjectiu, cal entendre que l'ordenament jurídic està reconeixent un poder a favor d'un subjecte concret que pot fer-lo valer enfront dels altres, gaudint d'una tutela judicial d'aquesta posició.³² En particular, des de la perspectiva jurídicoadministrativa, el dret d'accés és un dret públic subjectiu que suposa que els ciutadans poden compel·lir l'Administració perquè aquesta els mostri o els faciliti una còpia dels documents que estan sota el seu poder i que hagin estat sol·licitats pels ciutadans, de manera que s'articula un sistema de garanties administratives i judicials.

Com a principi objectiu d'actuació de les administracions públiques, el dret d'accés a la documentació administrativa es relaciona directament amb el principi de transparència administrativa a què hem fet referència. El dret d'accés es consagra així com un principi objectiu de funcionament de l'Administració, amb la finalitat de fer una Administració pública més transparent i propera als ciutadans.³³

Aprofundint la primera dimensió a què hem fet referència i seguint Braibant, el dret d'accés té una doble vessant. D'una banda, el dret d'accés és una llibertat individual, ja que possibilita que els ciutadans puguin conèixer les dades personals que d'alguna manera els puguin afectar. D'una altra, el dret d'ac-

32. Díez-Picazo, Luis; Gullón, Antonio, *Sistema de Derecho Civil*, Madrid, Tecnos, 1990, pàg. 437-440.

33. Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», a Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993, pàg. 101.

cés és una llibertat pública, en el sentit que permet que tots els ciutadans puguin consultar aquells documents que tinguin interès general.³⁴

Aquestes dues vessants del dret d'accés permeten entreveure que, al cap i a la fi, el dret d'accés té un caràcter instrumental, o sigui que es reconeix com a pas previ perquè els ciutadans puguin comptar amb suficients elements per gaudir d'altres drets. Aquest fet no resta importància al dret d'accés, sinó que precisament li atorga tot el seu sentit, ja que es configura com un element necessari perquè els ciutadans puguin exercir plenament altres drets.

Des d'aquesta perspectiva, el dret d'accés ha estat relacionat per la doctrina amb un ventall ampli de drets fonamentals, entre els quals destaquen els següents.

En primer lloc, el dret a la informació (entès en les seves dues vessants, és a dir, com a dret a comunicar informació veraç i com a dret a rebre aquesta informació), ja que el dret d'accés es constitueix com un mecanisme per tenir coneixement d'aquella informació que posteriorment es vol divulgar i/o rebre.³⁵

En segon lloc, la llibertat d'expressió, entenent que sense informació no serà efectiu l'exercici d'aquest dret (per exemple, per part dels periodistes).

En tercer lloc, el dret a la participació política³⁶ i administrativa,³⁷ entenent que els ciutadans no es poden formular una

34. Citat per Castells Arteché, José Manuel, *op. cit.*, pàg. 138.

35. Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994, pàg. 165-166. També resulten interessants les consideracions de Fernández Ramos sobre la relació entre el dret d'accés i el dret fonamental a la informació (Fernández Ramos, Severiano, *op. cit.*, pàg. 329).

36. Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1981, pàg. 165-173; Dalton, Russell J., *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham, Chatham House Publishers, 1988.

37. Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, pàg. 180; Sánchez

opinió correcta del que passa al seu voltant si no disposen d'una informació completa i veraç, especialment en relació amb el funcionament de l'Administració pública. A més, l'accés a la documentació possibilita, com ja hem comentat en parlar de la transparència administrativa, el control indirecte de l'Administració per part dels ciutadans, amb la importància que això té en un estat democràtic i social de dret.

Però podríem concretar encara més aquestes relacions entre el dret d'accés a la documentació administrativa i els drets fonamentals. D'una banda, el dret d'accés s'ha establert com un instrument important per garantir el dret a un medi ambient adequat. En aquest sentit ha adquirit una gran influència el dret comunitari europeu a través de la Directiva 90/313, de 9 de juny, relativa a l'accés a la informació en matèria de medi ambient.

D'una altra banda, el dret d'accés té una relació estreta amb la protecció de l'autodeterminació informativa i, en general, amb la intimitat de les persones. S'entén en aquest cas que el dret d'accés serveix com a instrument que permet a tots els ciutadans saber quina informació personal tenen les administracions públiques per controlar-ne la licitud o sol·licitar-ne la rectificació, en el cas que siguin incorrectes.³⁸ En aquest àmbit també hi ha hagut una influència del dret comunitari a través de la Directiva 95/46, del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques respecte al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.³⁹

Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pàg. 201.

38. Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a Diversos autors, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, pàg. 771.

39. DOCE, sèrie L, núm. 281, de 23 de novembre de 1995, pàg. 31.

Abans de l'aprovació d'aquesta directiva ja s'havia regulat a Espanya aquest dret per mitjà de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE núm. 262, de 31 d'octubre) i fins i tot a través de la mateixa LRJPAC. En l'activitat, trobem la regulació a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de les dades de caràcter personal.

3.2.2.

Delimitació de figures afins

Un cop definit el dret d'accés, cal que delimitem en aquest punt el dret d'accés respecte a altres figures. Aquestes tenen en comú amb el dret d'accés que impliquen posar en mans dels ciutadans informació que té el seu origen en l'Administració pública. Ara bé, com veurem a continuació, presenten algunes diferències amb el dret d'accés a la documentació administrativa que estudiem aquí.

a) Dret d'accés a la documentació en el si d'un procediment administratiu

Podem deduir una distinció entre dues modalitats d'accés a la documentació administrativa en funció que la documentació a la qual s'accedeix estigui en el marc d'un procediment administratiu en curs o no. En aquest cas, hem de subratllar que la diferència versarà sobre el fet que el ciutadà sol·licitant de l'accés tingui la condició d'interessat en aquell procediment o no. En el primer cas, el dret d'accés està lligat a altres principis procedimentals, com són els de publicitat, audiència als interessats o el de defensa dels interessos propis. Ara bé, aquesta distinció entre totes dues modalitats d'accés a la documentació no té un fonament dogmàtic. En altres ordenaments jurídics no s'estableix cap distinció en funció de l'origen i la situació procedimental de la documentació a la qual es vol accedir.

En el nostre ordenament jurídic sí que adquireix rellevància atès que la LRJPAC estableix que els ciutadans podran accedir als documents que formin part d'un expedient i estiguin als arxius administratius, sempre que els expedients corresponguin a procediments finalitzats la data de la sol·licitud.⁴⁰ Aquesta regulació ha estat criticada per la doctrina, en considerar que d'aquesta manera únicament es podrà accedir als documents *morts*, cosa que limita el principi de transparència administrativa.⁴¹

40. Art. 37.1 de la LRJPAC.

41. Parada ha realitzat la crítica més severa d'aquesta previsió. Així, aquest autor considera que «per això és molt poca cosa que el legislador hagi re-

Malgrat que posteriorment hi tornarem amb més deteniment, considerem que l'accés s'hauria de reconèixer respecte als documents administratius independentment que aquests es trobin en procediments finalitzats o no. Aquesta és, d'altra banda, l'opció que han pres la majoria d'ordenaments jurídics estrangers.⁴²

b) Sol·licituds d'informació per part d'altres poders públics o administracions públiques

Les sol·licituds de documentació per part d'altres poders públics –per exemple, la reclamació d'expedients administratius per part dels tribunals en el si d'un procés contenciós administratiu– s'emmarquen en el si del deure genèric de col·laboració amb el poder judicial.⁴³ De la mateixa manera, la remissió per part de les administracions públiques al Parlament d'informació que es troba en el si de les funcions de control que té encomanades el Parlament.⁴⁴

conegut únicament aquest raquític i limitat dret d'accés als arxius i els registres administratius que la llei constreny als expedients arxivats o acabats, impedit l'accés als documents dels procediments que d'alguna manera estan encara en tramitació, ja que en la Constitució l'expressió arxius i registres no té aquest sentit estricte», i continua dient que «no té cap sentit, doncs, que la LRJPAC, dictada per regular l'activitat dels procediments vius, no finalitzats, acabi reglamentant l'accés als ja conclusos, als difunts i enterrats, i deixi sense regular els primers, que són precisament l'objecte de la llei» (Parada Vázquez, Ramón, *La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1993, pàg. 156).

42. Així succeeix a Suècia, als Estats Units d'Amèrica, a França (art. 1 de la Llei de 17 de juliol de 1978), a Itàlia (art. 22.2 de la Llei italiana de 7 d'agost de 1990) i a la Unió Europea (art. 1 de la Decisió del Consell 93/731/CE, de 20 de desembre de 1993, i art. 1 de la Decisió de la Comissió 94/90/CECA, CEE, Euratom, de 8 de febrer de 1994).

43. Per exemple, l'establert a l'article 48 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.

44. Així trobem, per exemple, que a través de les interpellacions el Parlament pot sol·licitar al Govern informació sobre «els motius i els propòsits del capteniment de l'executiu en qüestions relatives a temes de política general que siguin competència del Consell Executiu o d'algun Departament» (art. 128 del Reglament del Parlament de Catalunya). També trobem les preguntes relatives a qüestions o informacions puntuals sobre

Una qüestió diferent és la relativa al dret d'accés a la documentació administrativa per part dels diputats i dels membres electes dels ens locals. Aquest dret ha estat lligat al dret de participació política previst en l'art. 23 de la CE i, per tant, té una naturalesa jurídica substancialment diferent del dret d'accés a la documentació administrativa per part dels ciutadans.⁴⁵

Finalment, ens trobaríem amb l'intercanvi d'informació entre administracions públiques. Aquest s'articula generalment a través dels mecanismes de relació interadministrativa.⁴⁶

c) Sol·licituds verbals d'informació

Aquest cas seria aquell en què els ciutadans es dirigeixen a les oficines d'informació administrativa sol·licitant informació genèrica de l'Administració pública; per exemple, informació sobre requisits per interposar un recurs o sobre l'òrgan administratiu encarregat de gestionar una determinada prestació. Normalment aquesta sol·licitud d'informació es fa de manera verbal i no en queda cap constància. La informació és facilitada al ciutadà en el mateix moment.

actuacions del Consell Executiu (art. 132 del Reglament del Parlament de Catalunya). Finalment, es pot fer referència a la remissió al Parlament dels programes, els plans, els comunicats i les informacions del Govern perquè manifesti el seu parer (art. 136 del Reglament del Parlament de Catalunya)

45. L'art. 37.6 de la LRJPAC estableix que aquesta no és aplicable a aquest cas.

Sobre el dret d'accés a la documentació administrativa dels parlamentaris i els membres de les corporacions locals, vegeu Embid Irujo, Antonio, «El derecho a la información del parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones», *Revista Cortes Generales*, 1995; Cano Bueso, Juan, *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996, i Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 1996.

46. L'art. 4.c de la LRJPAC estableix que «les administracions públiques, per al desenvolupament de la seva activitat i en les seves relacions recíproques, hauran de facilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves pròpies competències».

De la lectura de la LRJPAC sembla que es desprèn una certa formalització de les sol·licituds per accedir a la documentació administrativa i, per tant, els supòsits que ara comentem quedarien al marge de l'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa. De tota manera, com veurem a continuació, aquest no és l'únic element que permet diferenciar ambdues figures.

d) Subministrament d'informació per part de l'Administració pública a tots els ciutadans

Actualment, les administracions públiques duen a terme campanyes d'informació a través de l'edició d'opuscles o l'emissió d'espots publicitaris sobre els serveis que presten o sobre les actuacions que han dut a terme. Igualment s'està donant un increment de la informació que es posa en mans dels ciutadans sobre la qualitat dels serveis que es presten, per exemple, a través de les cartes de serveis.

Precisament aquests dos darrers casos són els que poden plantejar més problemes de diferenciació respecte al dret d'accés a la documentació administrativa, per la qual cosa tot seguit plantejarem les diferències que existeixen entre tots dos mecanismes.

3.2.3.

Dret d'accés a la documentació administrativa i informació administrativa

Actualment, les administracions públiques estan incrementant els mecanismes necessaris per aproximar-se als ciutadans. Com ja hem comentat, aquests mecanismes s'emmarquen en el fenomen de la transparència administrativa.

El dret d'accés és un d'aquests mecanismes per assolir la transparència de les administracions públiques, però no és l'únic. Així, durant els darrers anys novament ha anat guanyant força la informació administrativa, entesa com l'instrument a través del qual l'Administració duu a terme l'activitat comunicativa, és a dir, mitjançant el qual subministra informació als ciutadans.

Si el reconeixement del dret d'accés a la documentació administrativa significa un pas endavant en l'establiment de meca-

nismes de relació entre l'Administració i el ciutadà, la informació administrativa és el pas definitiu en aquest procés, des del punt de vista informatiu. Veiem, així doncs, que a través d'aquests dos mecanismes l'Administració subministra informació que està sota el seu poder als ciutadans.

Ara bé, quines són les diferències que existeixen entre aquests dos mecanismes? En aquest punt cal advertir la gran dificultat per establir una frontera clara entre el dret d'accés a la documentació administrativa i la informació pública. Malgrat això donarem alguns paràmetres que ens permetin diferenciar-los.

1. El primer paràmetre que ens permetria diferenciar el dret d'accés a la documentació administrativa de la informació administrativa seria la diferent posició del ciutadà enfront de la informació. Així, tradicionalment, el dret d'accés implicava una actitud activa del ciutadà que havia de dirigir-se a l'Administració per tal que aquesta li facilités els documents on podia trobar la informació que volia. Per la seva banda, la informació administrativa comportava una actitud passiva del ciutadà que rebia la informació sense necessitat ni, de vegades, voluntat de rebre-la.

Actualment, tant els mecanismes per accedir als documents administratius com els de la informació administrativa han canviat, la qual cosa implica que, especialment en aquest segon cas, si el ciutadà vol obtenir informació s'hagi de dirigir a l'Administració perquè aquesta li doni.⁴⁷

Ara bé, sí que és possible encara considerar que a través dels mecanismes d'informació administrativa és l'Administració qui vol apropar la informació al ciutadà, ja que en tot cas ha de preveure els mecanismes per dur-la a terme.⁴⁸ En canvi, en el dret d'accés a la documentació administrativa és el ciutadà qui es vol apropar a la informació.

47. Per exemple, anant a les oficines d'atenció al ciutadà, escrivint un correu electrònic o trucant al telèfon obert.

48. Per exemple, creant les oficines d'atenció al ciutadà, dissenyant una pàgina web o establint un servei d'atenció telefònica al ciutadà.

2. Durant molt de temps s'ha postulat una forta formalització de l'exercici del dret d'accés, centrat bàsicament en l'accés a documents escrits a través d'una sol·licitud igualment escrita. Davant d'aquesta situació, la informació administrativa, ja des dels primers moments del seu establiment, ha relaxat els requisits formals i, d'aquesta manera, amb una trucada o una visita a una oficina d'informació i atenció al ciutadà ja n'hi ha prou per obtenir la informació.

Com hem vist en comentar el paràmetre anterior, actualment el dret d'accés a la documentació administrativa s'exerceix d'una manera menys formalitzada i en alguns ordenaments jurídics fins i tot s'admet mitjançant la utilització de les tècniques informàtiques.

3. El paràmetre que de ben segur ens permetrà diferenciar en tot cas el dret d'accés a la documentació administrativa de la informació administrativa és el relatiu al contingut de la informació.

Així, la informació administrativa suposa donar als ciutadans una informació genèrica, que no és la plasmació d'una actuació directa, particular i concreta de l'Administració. Uns exemples ens poden ajudar.

A través de la informació administrativa l'Administració pot donar al ciutadà informació sobre els departaments i els organismes de la Generalitat; les seves competències; la seva localització; sobre els serveis que presten, on i amb quina qualitat.

En canvi, el dret d'accés a la documentació administrativa implica el coneixement d'una actuació concreta i puntual de l'Administració pública.

Seguint els mateixos supòsits que vam posar com a exemple d'informació administrativa, a través del dret d'accés els ciutadans podran tenir coneixement de les resolucions de nomenament dels responsables dels departaments, les actuacions que en l'àmbit del medi ambient, l'agricultura o la sanitat s'han dut a terme a la comarca de la Selva; els expedients d'adquisició d'immobles per establir noves oficines públiques; els expe-

dients de contractació de la gestió indirecta d'un servei públic, els plans sobre la seva distribució al territori o els serveis prestats, amb quina eficàcia i quines han estat les despeses per la seva prestació, o quina és la qualitat de la sorra i l'aigua de les platges de la Barceloneta.

Actualment, i a la vista de la ràpida evolució que experimenten aquests dos mecanismes, considerem que la diferència principal entre el dret d'accés a la documentació administrativa i la informació administrativa rau, precisament, en el contingut de la informació de què té coneixement el ciutadà. Les altres dues diferències, que en altres moments havien tingut alguna importància, ara únicament ens poden guiar per delimitar supòsits més dubtosos.

Cal observar que els règims jurídics d'aquests dos mecanismes d'informació es van aproximant.

3.2.4.

Desenvolupament legislatiu

Amb caràcter previ al comentari del desenvolupament legislatiu que s'ha donat a la matèria objecte d'estudi, cal destacar que diversos títols competencials legitimen la intervenció de l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria. Així, les competències en matèria de règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú, organització de les institucions d'autogovern, cultura, patrimoni històric i documental i arxius són alguns dels referents de la intervenció estatal i autonòmica en relació amb el dret d'accés a la documentació administrativa.

Remetent-nos a un moment posterior respecte a l'estudi de la distribució de competències en matèria de cultura i patrimoni històric i documental i arxius, que implicaran el reconeixement de competència per legislar sobre el dret d'accés a la documentació administrativa,⁴⁹ cal comentar que l'art. 149.1.18 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva per establir

49. Vegeu la pàg. 68 i seg.

les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

La regulació del dret d'accés que estableix la LRJPAC s'ha fet precisament sobre la base d'aquest títol competencial. Vol això dir que la Generalitat de Catalunya no pot intervenir en el dret d'accés en virtut d'aquest títol competencial?

En aquest àmbit, l'art. 10.1.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu que «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents: règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, així com el règim estatutari de llurs funcionaris».

D'aquesta manera veiem que, en l'àmbit de la seva Administració, la Generalitat de Catalunya pot dur a terme una regulació del règim jurídic de les administracions públiques i, específicament en el camp que estudiem, podrà realitzar un desenvolupament i una regulació del dret d'accés a la documentació administrativa.⁵⁰

Ara bé, quin serà el contingut i l'extensió de la regulació catalana del dret d'accés en el marc de la distribució de competències a què hem fet referència?

Des del punt de vista del règim jurídic de les administracions públiques a què estem fent referència en aquest punt, en principi considerem que el contingut de la regulació autonòmica del dret d'accés haurà de garantir els principis reguladors del dret d'accés estipulats a la LRJPAC, previstos precisament per protegir els interessos dels ciutadans i l'Administració. A partir d'aquí el legislador autonòmic pot desplegar la regulació sobre el dret d'accés, que en tot cas podrà establir un règim ju-

50. En tot cas no es pot oblidar que l'art. 105.b CE preveu que una llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius i, per tant, la regulació inicial que en faci la Generalitat s'haurà d'incloure en una norma de rang legal.

rídic del dret d'accés als documents administratius més positiu per als ciutadans, tenint en compte, en tot cas, la vinculació general de les administracions públiques al principi d'eficàcia.

3.2.4.1.

Legislació estatal

La primera regulació postconstitucional del dret d'accés la trobem a la Llei del patrimoni històric espanyol,⁵¹ que tot i tenir per objectiu el patrimoni històric, en regular el patrimoni documental fa una referència al dret d'accés a la documentació administrativa.⁵²

Actualment, el dret d'accés es troba regulat, amb caràcter general, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquesta Llei representa el desplegament de la previsió constitucional de l'art. 105.b, el qual estableix que una llei regularà el dret d'accés als arxius i els registres administratius, llevat del que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, l'esbrinament dels delictes i la intimitat de les persones.

Superat el desconcert inicial en relació amb l'aplicabilitat directa o no del precepte constitucional,⁵³ a partir de l'aprovació de la LRJPAC s'ha produït un ampli debat en el si de la doctrina administrativista valorant la seva regulació del dret d'accés a la documentació administrativa. Així, s'han aixecat nombroses veus que han criticat diferents aspectes de la regu-

51. Llei 16/1985, del patrimoni històric espanyol (BOE núm. 155, de 29 de juny).

52. Vegeu, respecte al paper d'aquesta Llei en l'àmbit del patrimoni cultural i els arxius, la pàg. 68 i seg.

53. Sobre això, la Sentència del Tribunal Suprem de 16 d'octubre de 1979 va dir que no. Vegeu sobre aquesta qüestió Sáinz Moreno, Fernando, «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, i Castells Arteché, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública», *RAP*, núm. 103, 1984, pàg. 149.

lació actual. Des d'aquelles veus que han declarat la inconstitucionalitat manifesta de la llei,⁵⁴ fins aquelles que han criticat alguns dels elements configuradors del dret d'accés, això sí, mantenint la seva constitucionalitat.⁵⁵ Anirem veient al llarg del treball els problemes, els encerts i els desencerts que presenta la regulació actual del dret d'accés a la documentació administrativa.

Posteriorment a l'aprovació de la normativa bàsica en matèria de règim jurídic de les administracions públiques s'ha aprovat una altra norma relativa al dret d'accés a la documentació administrativa, en aquest cas en l'àmbit del medi ambient. Aquesta és la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient,⁵⁶ a través de la qual Espanya ha transposat la Directiva 90/313, de 7 de juny, relativa a l'accés dels ciutadans a la informació en matèria de medi ambient. Aquesta Llei s'ha aprovat per tal de transposar correctament la Directiva a l'ordenament jurídic espanyol, atès que la

54. Parada Vázquez fins i tot considera que «és inconstitucional perquè redueix el dret d'accés, el principi de publicitat i el de transparència als procediments ja acabats, donant aquest abast restrictiu al terme arxiu, com si els procediments en tramitació, els procediments vius, no constessin també en arxius administratius», i acaba dient que «es tracta certament d'una amputació d'un dret protegit constitucionalment [...]». Parada Vázquez, Ramón, *La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1993, pàg. 108.

55. Vegeu, entre d'altres, Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pàg. 26, qui considera que «la parquedat de la llei en no pocs aspectes i la seva obscuritat i dogmatisme en d'altres, completament aliena a la formulació de regles senzilles, poden determinar no solament que el dispositiu legal no sigui comprensible per al ciutadà mitjà al qual està destinat, sinó la falta d'integració del dispositiu mateix en el conjunt de l'ordenament juridico-administratiu, cosa que comportarà la seva percepció pels agents públics com un element anòmal en el sistema, com una pertorbació enutjosa en el funcionament del servei». Martín Mateo considera que la LRJPAC no aporta res per fer efectiu el dret d'accés (Martín Mateo, Ramón, *op. cit.*, pàg. 185).

56. BOE núm. 297, de 13 de desembre de 1995. Aquesta Llei ha estat modificada per la Llei 55/1999, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social.

LRJPAC regulava d'una manera més restrictiva el dret d'accés a la documentació amb relació a com ho feia la norma comunitària.⁵⁷

Cal destacar en aquest punt que, malgrat que la Constitució i la LRJPAC fan referència al dret d'accés a arxius i registres administratius, nosaltres ens referirem a aquest com a dret d'accés als documents administratius. Posteriorment explicarem les raons de la utilització d'aquesta expressió.⁵⁸

3.2.4.2.

Legislació autonòmica

Des del punt de vista autonòmic hi ha hagut algunes regulacions del dret d'accés. Així, per exemple, les comunitats autònomes d'Andalusia, Catalunya, Aragó, Canàries, Múrcia, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Astúries, Cantàbria i el País Basc han aprovat normes reguladores de la matèria que estem tractant. La regulació d'aquest dret s'ha fet a partir de tres títols competencials diferents:⁵⁹ patrimoni històric i documental i arxius;⁶⁰ desplegament de les bases

57. En aquest sentit, l'exposició de motius diu que: «La regulació que de l'esmentat dret d'accés a la informació continguda als arxius i els registres administratius efectua la referida Llei 30/1992 és més restrictiva que la que s'estableix en la Directiva 90/313/CEE, per la qual cosa resulta necessari aprovar una llei per incorporar les normes de la citada Directiva que no són coincidents amb la regulació del dret intern».

58. Vegeu la pàg. 105.

59. Art. 148.1.9, 149.1.28 i 18 de la CE, respectivament.

60. Llei de 9 de gener de 1984, d'arxius d'Andalusia, modificada per la Llei de 3 de juliol de 1991 (BOE núm. 25 i 178, de 30 de gener i de 26 de juliol, respectivament); Llei 6/1986, 28 de novembre, d'arxius d'Aragó (BOE núm. 301, de 17 de desembre); Llei 3/1990, de 22 de febrer, de patrimoni documental i arxius de Canàries (BOE núm. 92, de 17 d'abril); Llei 6/1990, d'11 d'abril, d'arxius i patrimoni documental de la Regió de Múrcia (BOE núm. 170, de 17 de juliol); Llei 4/1990, de 30 de maig, del patrimoni històric de Castella-la Manxa (BOE núm. C); Llei 6/1991, de 19 d'abril, d'arxius i del patrimoni documental de Castella i Lleó (BOE núm. 134, de 5 de juny).

règim jurídic de les administracions públiques,⁶¹ i medi ambient.⁶²

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, aquesta no ha dut a terme fins a l'actualitat cap regulació amb caràcter general del dret d'accés a la documentació administrativa.⁶³ Això no obstant, en el conjunt de l'ordenament jurídic català podem trobar algunes previsions en relació amb el dret que estem tractant, per exemple en matèria d'arxius, patrimoni documental⁶⁴ i medi ambient.⁶⁵ Malgrat això, aquestes previsions no han estat objecte d'un desplegament posterior.

61. Llei 2/1995, de 13 de març, sobre el règim jurídic de l'Administració del Principat d'Astúries (BO del Principat d'Astúries núm. 61, de 15 de març); Llei 11/1996, de 30 de desembre, sobre normes reguladores de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó (BO d'Aragó núm. 1, de 3 de gener de 1997); Llei 2/1997, de 28 d'abril, del règim jurídic del Govern i l'Administració de la Diputació Regional de Cantàbria (BO de Cantàbria núm. 90, de 6 de maig).

62. Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral en l'Administració ambiental de Catalunya, i Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental de la Regió de Múrcia.

63. La Llei 13/1989, de 14 de desembre, de règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no conté cap previsió relativa al dret d'accés a la documentació administrativa (núm. 1234, de 22 de desembre).

64. Llei de 26 d'abril de 1985, reformada per la Llei de 5 de juny de 1989, d'arxius de Catalunya, o la Llei 9/1993, de patrimoni cultural.

65. Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral en l'Administració ambiental.



IV. L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya

En aquest capítol analitzem les dades que hem anat recollint al llarg de la realització d'aquest treball d'investigació, les quals ens han de permetre contrastar les hipòtesis que hem plantejat.

L'exposició que realitzarem, l'estructurarem seguint l'esquema dels diferents elements que configuren el dret d'accés (àmbit subjectiu d'aplicació, àmbit objectiu, límits, procediment, sistema de garanties). Respecte a cadascun d'aquests elements, les dades que comentarem tindran un doble origen. D'una banda, veurem aquelles dades provinents de l'anàlisi documental (tant normativa com doctrinal) que s'ha efectuat. D'una altra, s'exposaran les dades recollides en les diferents entrevistes que s'han realitzat als departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya.

Amb caràcter previ mostrarem les dades relatives al volum de departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya en què hem tingut coneixement que els ciutadans han presentat sol·licituds per accedir a la documentació que es troba als arxius administratius.

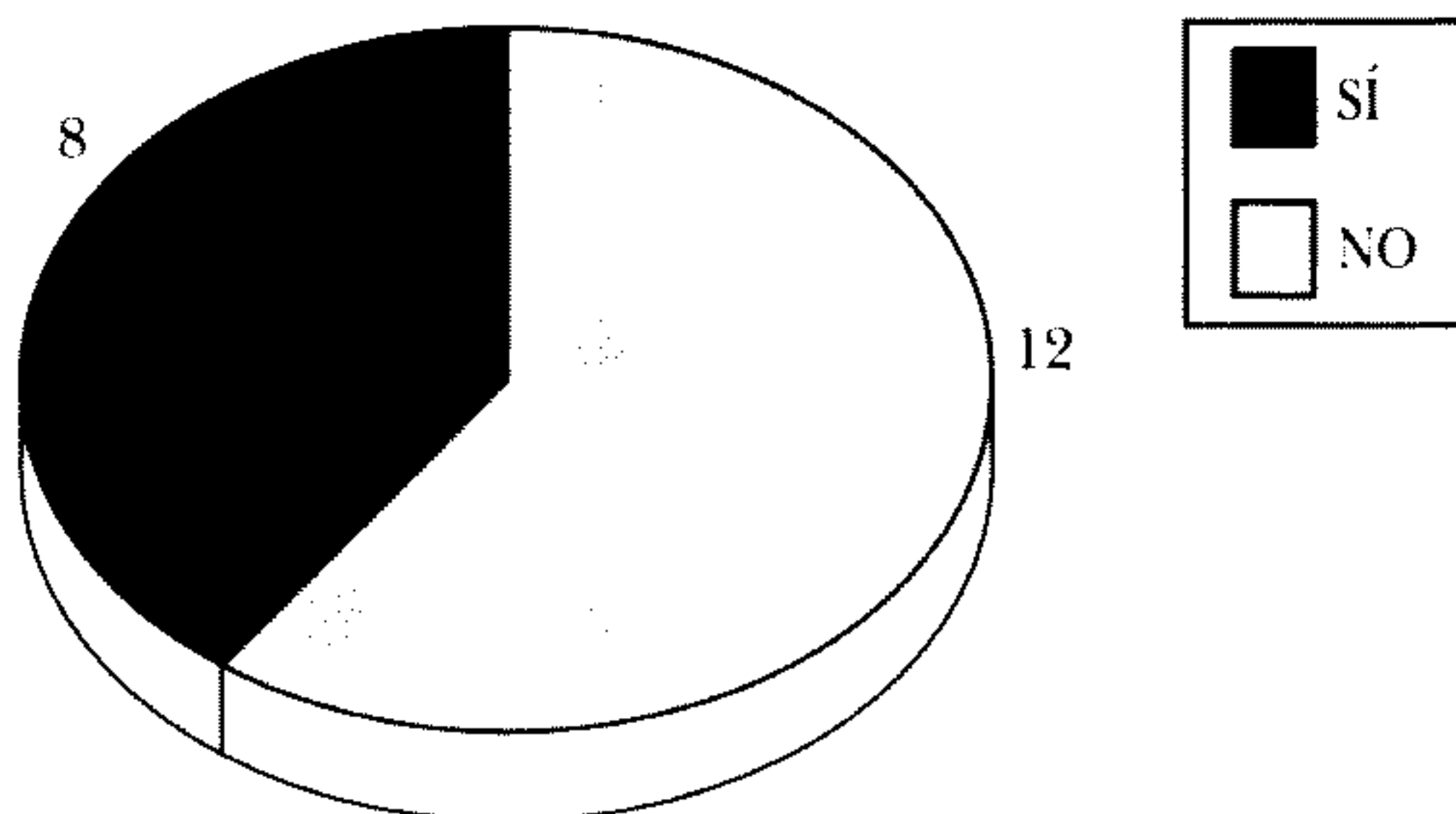
Dels vint departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya que tenen arxiu central i en els quals hem fet l'entrevista, únicament en dotze casos, com mostra la il·lustració 1, s'han enregistrat sol·licituds d'accés a la documentació que es trobava als arxius.⁶⁶ Això no vol dir que no hi hagin pogut haver

66. Posteriorment, estudiarem la freqüència amb què s'han donat aquestes sol·licituds, la qual cosa ens permetrà aproximar-nos al volum que han assolit. Vegeu *infra* pàg. 168 i seg.

sol·licituds d'accés a la documentació dels altres departaments i organismes, sinó que, en tot cas, si aquestes s'han produït no ha estat a través de l'arxiu central, o si més no aquest no n'ha tingut constància.⁶⁷

Il·lustració 1

Arxius centrals amb sol·licituds d'accés



A la vista d'aquestes dades cal advertir que les diferents dades que analitzarem a continuació només faran referència a aquells departaments i organismes en què sí que hi ha hagut sol·licituds d'accés.

67. En alguns casos, la freqüent sol·licitud de préstec de documentació a l'Arxiu Central per part de les unitats administratives actives ens ha permès concloure que hi ha hagut sol·licituds d'accés a la documentació tot i que no s'havia cursat una petició directa a l'Arxiu Central.

En altres casos, el contacte directe de l'arxiver amb la resta d'unitats del departament o organisme ens ha mostrat que no hi ha hagut cap sol·licitud.

En tot cas, considerem que la informació directa o indirecta que manejen els responsables dels arxius centrals és prou il·lustradora de la situació real de l'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en el si de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

4.1.

Àmbit subjectiu d'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa

4.1.1.

Subjecte actiu

4.1.1.1.

Anàlisi jurídica

El subjecte actiu del dret d'accés està configurat pel conjunt de persones que poden compel·lir l'Administració perquè els mostri la documentació que està sota el seu poder.

En l'àmbit del dret d'accés a la documentació administrativa, regulat per la LRJPAC i la Llei 38/1995, el subjecte actiu està conformat per dos grups de persones.

Així, trobem una delimitació genèrica del subjecte actiu per accedir a la documentació administrativa lligada a la noció de ciutadà. Ara bé, aquesta delimitació general es veu restringida en determinats casos en què el legislador ha considerat que hi ha drets o interessos als quals cal donar una protecció prioritària, la qual cosa comporta una reducció de la legitimitat per accedir a aquests documents i, per tant, del col·lectiu de subjectes actius del dret d'accés respecte a aquells documents.

Passem a analitzar tot seguit els dos tipus de subjectes actius del dret d'accés.

4.1.1.1.1.

Legitimació general

La LRJPAC estableix que els ciutadans tenen dret a accedir als registres i els arxius.⁶⁸ La llei no estableix, per tant, cap requisit concret respecte a la legitimació general necessària per accedir als documents administratius. Ara bé, en principi cal que hi

68. Art. 35.h i 37.1 de la LRJPAC.

concorrin determinades condicions de nacionalitat perquè s'hi pugui accedir.⁶⁹

D'aquesta manera, la clàusula prevista en l'art. 37.1 de la LRJ-PAC, que *a priori* sembla plantejar pocs problemes, ha estat analitzada amb deteniment per la doctrina atès el contingut polític que tradicionalment, ja des de la revolució francesa, s'ha atribuït al terme ciutadà.

En aquest sentit, una part de la doctrina considera que únicament els nacionals espanyols gaudeixen de la condició de ciutadà i, per tant, seran aquests els únics que podran accedir als arxius i els registres de l'Administració pública.⁷⁰ Això no vol dir, però, que un ciutadà estranger no pugui accedir en cap cas a la documentació que roman en el si de les administracions públiques. No obstant això, només ho podrà fer quan adquireixi la condició d'interessat en un procediment respecte als documents que en formin part. De tota manera, en aquest cas, com ja hem vist anteriorment, no ens trobaríem en sentit estricte davant l'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa.

D'altra banda, hi ha autors que consideren que amb les modificacions que s'han introduït en l'ordenament jurídic espanyol després de la ratificació del Tractat de Maastricht, els estrangers, especialment els comunitaris, gaudeixen d'un nou estatus jurídic davant l'Administració pública espanyola, entesa en sentit ampli, la qual cosa els permet concloure que actualment

69. En altres ordenaments jurídics, com l'italià, la regulació és més restrictiva, ja que l'art. 22 de la Llei 241/1990 estableix amb caràcter general que es reconeix el dret d'accés a qualsevol qui tingui interès en la tutela de situacions jurídicament rellevants. Scarciglia posa de manifest que la jurisprudència ha establert uns casos que es poden considerar dins aquest precepte (Scarciglia, Roberto, *L'accesso ai documenti amministrativi: attuazione della legge 241/90*, Rímìni, Maggioli editore, 1994, pàg. 76).

70. Així, per exemple, Castells Artechè, J. M., *op. cit.*, pàg. 156; Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, pàg. 154; Martín Mateo, *op. cit.*, pàg. 173; Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 107.

els estrangers comunitaris poden accedir als arxius i els registres de les administracions espanyoles.⁷¹

Aquesta sembla que ha estat l'opció del legislador estatal en transposar la Directiva 90/313, de 9 de juny, relativa a l'accés a la informació en matèria de medi ambient.

El punt de partida és l'art. 3.1 de la Directiva, el qual estableix que «les autoritats estan obligades a posar la informació relativa al medi ambient a disposició de qualsevol persona física o jurídica que ho sol·liciti [...]»; així doncs, es garanteix un accés general, no limitat per la nacionalitat dels sol·licitants, ni per la seva residència en un Estat membre o un tercer país, ni per la seva condició de persona física o jurídica, ni per qualsevol altra circumstància personal, econòmica o social, que no sigui altra que la derivada de la seva capacitat jurídica per actuar davant l'Administració.

Precisament un dels objectius que es va proposar el legislador espanyol en aprovar aquesta Llei va ser ampliar l'àmbit subjectiu del dret d'accés en matèria de medi ambient per tal de complir les exigències comunitàries,⁷² ja que, com tot just hem comentat, la regulació general d'aquest dret a la LRJPAC havia considerat que únicament es reconeix als ciutadans espanyols el dret d'accedir als arxius i els registres.⁷³

Malgrat les intencions del legislador, manifestades en l'exposi-

71. Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 107, i Martín Mateo, *op. cit.*, pàg. 173.

72. Així ho posa en relleu l'exposició de motius de la Llei 38/1995, quan estableix que: «D'altra banda, la citada Llei [es refereix a la LRJPAC], en atribuir aquest dret als ciutadans, està reconeixent únicament el seu exercici als nacionals espanyols [...]», després d'haver reconegut anteriorment que «la Directiva 90/313/CEE del Consell, de 7 de juny de 1990, sobre llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient, imposa als estats membres l'obligació d'establir les disposicions necessàries per reconèixer el dret de qualsevol persona física o jurídica a accedir a la informació sobre medi ambient [...]».

73. L'art. 105.b CE es refereix als «ciutadans». En el mateix sentit, tant l'art. 35 com el 37.1 de la LRJPAC reconeixen només als «ciutadans» el dret d'accés als arxius i els registres.

ció de motius, el text de la Llei ha continuat preveient un subjecte actiu més reduït que l'establert a la Directiva 90/313, ja que l'art. 1 estableix:

«Totes les persones, físiques o jurídiques, nacionals d'un dels estats que integren l'Espai Econòmic Europeu o que tinguin el seu domicili en un d'ells tenen el dret a accedir a la informació ambiental que estigui en poder de les administracions públiques competents [...].

»El mateix dret es reconeix a les persones no compreses al paràgraf anterior, sempre que siguin nacionals d'estats que, alhora, atorguin als espanyols dret a accedir a la informació ambiental que posseeixin.»

Veiem que, encara que la voluntat inicial del legislador era complir les disposicions de la Directiva, no ha estat finalment així, atès que només es reconeix el dret d'accés als ciutadans o residents d'un estat de l'Espai Econòmic Europeu⁷⁴ i als nacionals de tercers estats, únicament en el cas que hi hagi tracte de reciprocitat respecte als espanyols en els seus ordenaments jurídics respectius.⁷⁵

En aquest punt hem d'observar dues qüestions d'àmbit diferent. Des d'un punt de vista particular, com que el legislador espanyol no ha transposat correctament la regulació del subjecte actiu del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient que fa la directiva comunitària, hi ha elements suficients per considerar que la directiva és d'aplicació directa i que, per tant, en aquest àmbit del medi ambient qualsevol persona pot accedir a la informació.⁷⁶

74. No s'entén per què en aquest cas el legislador espanyol s'ha referit a l'Espai Econòmic Europeu i no a la Unió Europea, com hauria estat més coherent des de la perspectiva del dret comunitari.

75. Sánchez Morón creu que no és lícit establir aquests límits a la regulació de l'àmbit subjectiu del dret d'accés, ja que considera que la dimensió internacional de moltes de les informacions relatives al medi ambient justifica que no s'estableixin restriccions (a Sánchez Morón, *op. cit.*, pàg. 44-45). En el mateix sentit, Martín Mateo, *op. cit.*, pàg. 195.

76. En aquest sentit, la directiva regula de manera clara, precisa i incondicional el subjecte actiu del dret d'accés. Aquests són els elements que

Des d'un punt de vista general, el fet que la Llei 38/1995 hagi eixamplat l'àmbit subjectiu del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient permet concloure que no existeixen límits jurídics a l'accés generalitzat a la documentació de l'Administració pública espanyola. Els límits en aquest sentit s'han atribuït més aviat a qüestions polítiques que no pas tecnicojurídiques.

Per tant, pensem que no hi ha cap problema per considerar que tota persona, nacional o estrangera, resident o no resident, ha de poder accedir a la documentació que estigui en mans de l'Administració espanyola.

4.1.1.1.2.

Legitimació especial

Resolts els problemes relatius a la configuració de l'àmbit subjectiu general per accedir als documents administratius, a continuació passem a analitzar diversos supòsits per als quals l'ordenament jurídic preveu una legitimació especial. Aquests casos s'han establert per salvaguardar determinats interessos que es consideren de protecció prioritària per part de l'ordenament jurídic.

a) La legitimació per accedir a documents que afectin la intimitat

Deixant de banda en aquest moment la delimitació de què cal entendre per documents que afectin la intimitat,⁷⁷ en aquest punt cal posar en relleu que respecte a aquests l'art. 37.2 de la LJRPA estableix que:

permeten propugnar l'aplicació directa d'una directiva en l'àmbit d'un estat membre quan no s'hagi transposat o s'hagi fet de manera incorrecta. Vegeu Cerrillo i Martínez, Agustí, «El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient», *Autonomies*, núm. 24, febrer de 1999.

77. Aquest cas serà àmpliament comentat més endavant, vegeu *infra* pàg. 138.

«L'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones està reservat a aquestes, les quals, en el supòsit d'observar que aquestes dades figuren incompletes o inexactes, podran exigir que siguin rectificades o completades, excepte que figurin en expedients caducats pel transcurs del temps, d'acord amb els terminis màxims que determinin els diferents procediments, dels quals no pugui derivar-se cap efecte substantiu.»

Veiem que, en aquest cas, únicament les persones afectades pels documents als quals es vol accedir tenen legitimació per fer-ho i, per tant, ningú més no ho podrà fer.⁷⁸

b) Legitimació per accedir als documents nominatius

Aquest és un cas de difícil delimitació, com veurem posteriorment.⁷⁹ A l'efecte del que comentem, l'art. 37.3 de la LRJPAC estableix el següent:

«L'accés als documents de caràcter nominatiu que sense incloure altres dades pertanyents a la intimitat de les persones figurin als procediments d'aplicació del dret, excepte els de caràcter sancionador o disciplinari, i que, en consideració del seu contingut, puguin fer-se valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, podrà ser exercit, a més de pels seus titulars, per tercers que acreditin un interès legítim i directe.»

Deixant de banda la complicadíssima redacció d'aquest precepte, es pot observar fàcilment que preveu una legitimació especial respecte als documents de caràcter nominatiu. D'una banda, els afectats tindran legitimació per accedir-hi excepte en aquells casos en què els documents sol·licitats facin referència a procediments de caràcter sancionador o disciplinari.

78. Cal destacar, però, que la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, introdueix la possibilitat d'excepcionar la prohibició d'accés a les dades que afectin la intimitat quan l'afectat manifesti el seu consentiment (art. 11.1) o quan així ho autoritzi una llei, quan es tracti de dades recollides de fons accessibles al públic o, entre d'altres casos, quan la cessió de les dades es faci a un altre organisme o una altra Administració pública (art. 11.2).

79. Posteriorment tornarem sobre aquesta qüestió, vegeu *infra* pàg. 101 i seg.

D'una altra, aquells que acreditin un interès legítim i directe també podran accedir-hi.⁸⁰

Aquests són els principals supòsits especials que s'han estipulat per accedir a determinada documentació. Més endavant veurem que per exercir determinades modalitats de l'accés a la documentació també caldrà disposar d'una legitimació especial.⁸¹

4.1.1.2.

Anàlisi de les dades recollides

Les dades recollides en relació amb el subjecte actiu del dret d'accés responen a dues preguntes formulades en els qüestionaris que es van presentar i que es refereixen als aspectes que considerem més problemàtics en l'àmbit que estudiem: d'una banda, la nacionalitat de les persones que han accedit als documents administratius de la Generalitat de Catalunya i, d'una altra, el perfil dels sol·licitants.

a) La nacionalitat dels sol·licitants

La taula 1 mostra les dades recollides en les entrevistes realitzades en relació amb la nacionalitat dels sol·licitants d'accés a la documentació administrativa.

80. Parada Vázquez és molt il·lustratiu respecte a aquesta legitimació especial per accedir als documents nominatius: «però immediatament proclamat aquest ja de per si limitat àmbit d'aplicació del dret d'accés als documents nominatius arriben les rebaixes per la via de la legitimació per sol·licitar-lo. Així, només es reconeix aquest dret als qui siguin titulars de drets que necessitin aquells documents per fer-los valer o als qui acreditin un interès legítim i directe. No n'hi ha prou, doncs, amb la mera curiositat, el simple interès periodístic, l'interès en la transparència de l'acció administrativa, ni tan sols un interès legítim, ja que s'exigeix que sigui directe» (Parada Vázquez, Ramón, *La ley de régimen jurídico*, *op. cit.*, pàg. 159).

81. Ens estem referint a l'accés directe als arxius per al qual cal tenir la condició d'investigador i acreditar un interès històric, científic o cultural rellevant (art. 37.7 de la LRJPAC).

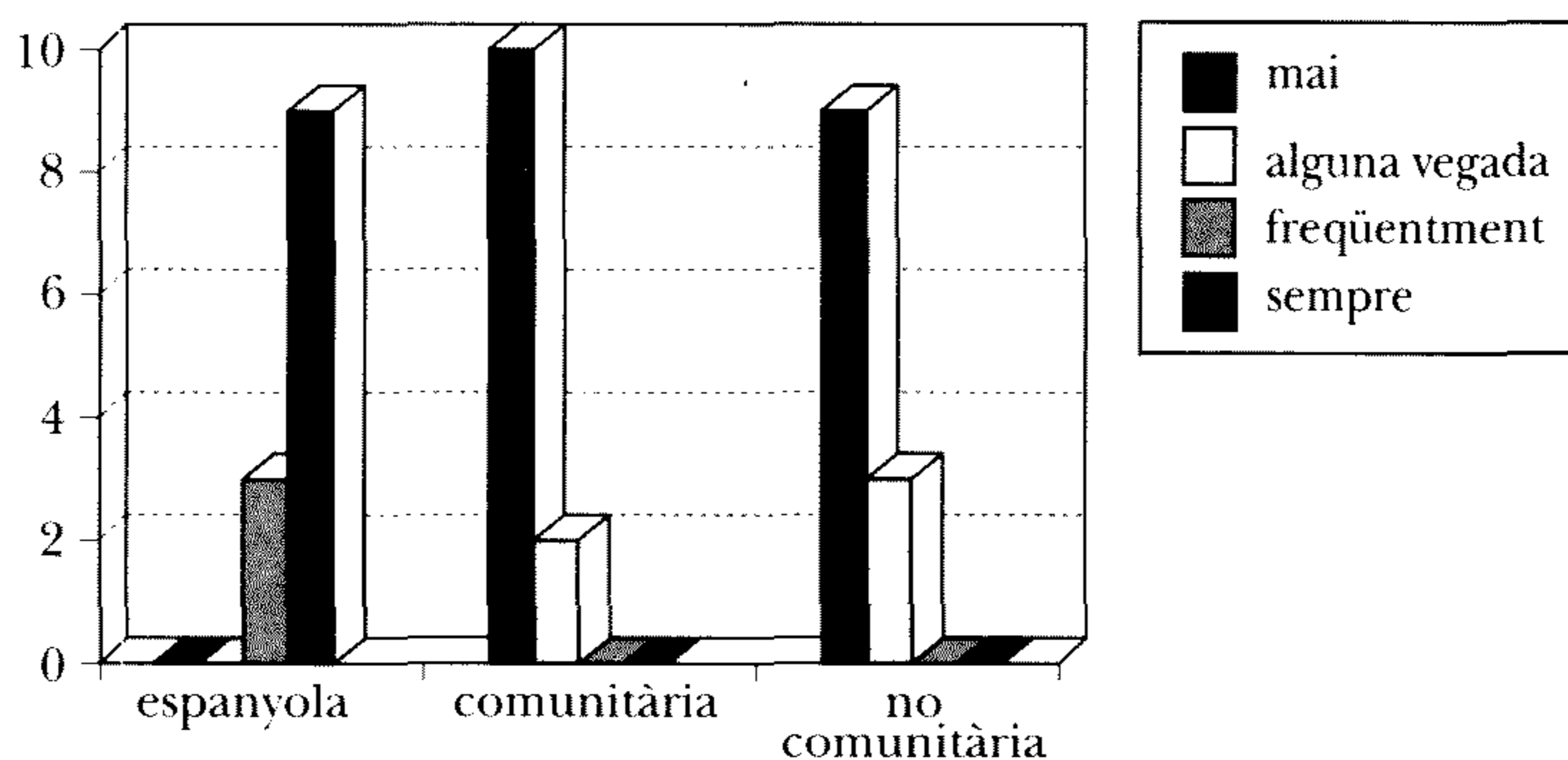
Taula 1

Nacionalitat dels sol·licitants

	<i>mai</i>	<i>alguna vegada</i>	<i>freqüentment</i>	<i>sempre</i>
Espanyola	0	0	3	9
Comunitària	10	2	0	0
No comunitària	9	3	0	0

Gràficament, podríem representar aquestes dades de la manera següent, tenint en compte que l'eix d'ordenades mostra el total de departaments i organismes en què cadascun dels grups de persones (espanyoles, comunitàries i no comunitàries) han exercit el dret d'accés.

Il·lustració 2



Com es pot observar, gairebé totes les sol·licituds d'accés computades corresponen a ciutadans espanyols. Així, el dret d'accés és exercit majoritàriament per ciutadans espanyols; l'accés per part de ciutadans estrangers ha estat ocasional i poc extens. La diferència en aquest segon cas entre els estrangers comunitàris i no comunitàris no considerem que sigui significativa a l'efecte de la matèria d'estudi.

Els pocs casos en què s'han enregistrat accessos per part de persones que no tinguin la nacionalitat espanyola responen a estrangers, comunitàris o no, que o bé treballen a Catalunya i sol·licitaven documentació relativa a qüestions laborals que els afectaven directament (per tant, tenien la condició d'inter-

sats respecte a aquella documentació), o bé són investigadors que vénen a Catalunya a treballar sobre aspectes concrets de Catalunya (per exemple, lingüistes estrangers que investiguen sobre el desenvolupament del model lingüístic a Catalunya).

Així doncs, veiem que no s'ha reproduït a la pràctica el problema que la doctrina havia detectat en la delimitació del subjecte actiu previst a la LRJPAC i a la Llei 38/1995. Això no vol dir, però, que no manifesti interès. En tot cas s'ha detectat que aquest aspecte configurador del dret d'accés a la documentació administrativa no representa cap problema a l'hora d'autoritzar l'accés a la documentació administrativa. És a dir, en general, aquest no és un element rellevant en el moment de valorar si davant una determinada sol·licitud es concedeix l'accés a la documentació o no.

b) El perfil dels sol·licitants de l'accés

Abans d'entrar a analitzar el perfil dels sol·licitants, cal dir que gairebé tots els accessos a la documentació que roman als arxius i els registres administratius els realitza el personal del departament per qüestions relacionades amb la seva activitat. Com ja hem comentat, aquest supòsit quedaria fora de l'aplicació del dret d'accés.

Tornant a l'àmbit que ens ocupa, un aspecte que es mostra rellevant a l'efecte de l'estudi que realitzem és el relatiu al perfil dels sol·licitants de l'accés a la documentació administrativa. Com ja vam avançar, la relació que hi hagi entre les sol·licituds d'accés i el perfil dels sol·licitants pot mostrar el grau d'aplicació del dret d'accés a la documentació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Si ens trobem que el perfil majoritari dels sol·licitants de l'accés són antics interessats en la documentació a la qual volen accedir, malgrat que formalment es manifesti que s'està exercint el dret d'accés a la documentació administrativa, no s'està realitzant en primera instància el principi de transparència administrativa, sinó que s'està accedint a aquella documentació per fer valer altres drets (drets de defensa, constància de drets, etc.). De fet, en la delimitació que hem realitzat del dret d'accés a la documenta-

ció respecte a figures afins hem establert que aquest no era un cas d'aplicació del dret d'accés en sentit estricte.

Si el perfil majoritari dels sol·licitants de l'accés respon a persones que no han tingut prèviament cap contacte respecte als documents als quals volen accedir, s'estarà exercint el principi de transparència administrativa.

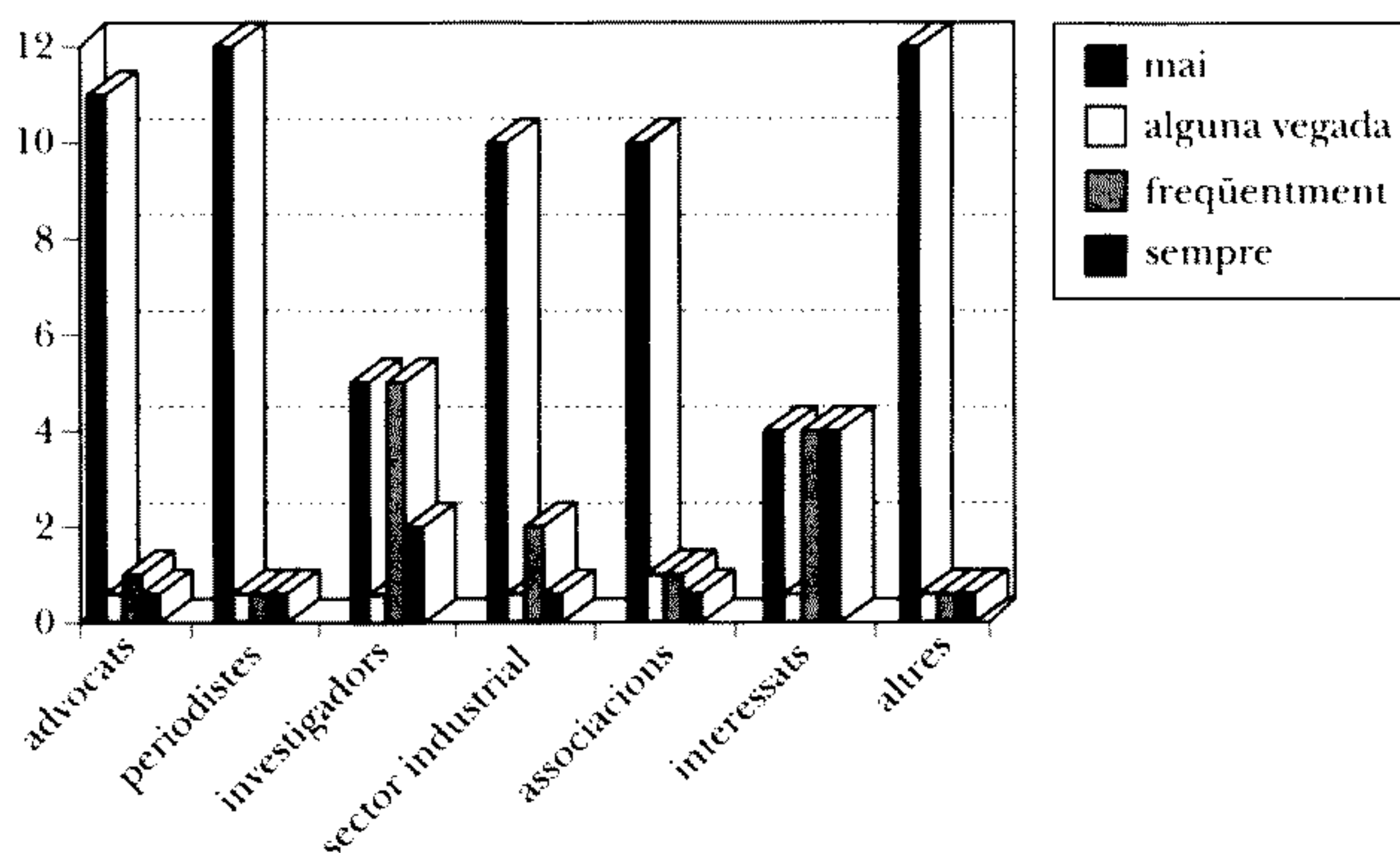
Les dades obtingudes en les entrevistes efectuades, les trobem resumides a la taula 2.

Taula 2

	<i>mai</i>	<i>alguna vegada</i>	<i>freqüentment</i>	<i>sempre</i>
Advocats	11	0	1	0
Periodistes	12	0	0	0
Investigadors	5	0	5	2
Sector industrial	10	0	2	0
Associacions	10	1	1	0
Interessats	4	0	4	4
Altres	12	0	0	0

De la il·lustració 3 destaca ràpidament que el perfil majoritari dels ciutadans que exerceixen el dret d'accés és el d'investigadors i el d'antics interessats i interessats en sentit ampli.

Il·lustració 3



En aquest punt cal que recordem que la LRJPAC no preveu que els ciutadans que vulguin accedir a la documentació administrativa, en general, hi tinguin cap tipus d'interès. Però són precisament aquests els qui més han exercit el dret d'accés.

També es pot observar fàcilment que hi ha determinats col·lectius que no accedeixen mai a la documentació administrativa.

Però, a més, de les entrevistes realitzades s'han extret altres dades. D'una banda, s'ha detectat que en alguns casos aquells que accedeixen a la documentació administrativa no ho fan per conèixer quina és l'actuació de l'Administració pública en una determinada matèria, sinó que més aviat el que estan buscant és obtenir informació relativa a altres persones –particulars o empresaris– per motius, moltes vegades, no *gaire lícits*. Aquest fet ens permet entreveure que s'ha produït una certa *perversió* del dret d'accés, ja que més enllà de buscar la transparència de l'Administració pública, en el sentit que vam exposar en definir el marc conceptual, s'està utilitzant l'Administració per obtenir uns altres fins completament aliens a l'actuació administrativa. Aquesta pràctica ha comportat que l'Administració s'hagi plantejat què fer davant d'aquests supòsits. Posteriorment veurem alguna de les solucions aplicades.

El que ens importa destacar en aquest moment és que el ciutadà com a tal no sol·licita accedir a la documentació administrativa. A la vista dels resultats obtinguts, el dret d'accés només l'exerceixen aquelles persones que han tingut un contacte previ amb l'Administració, les quals, tot i no actuar en qualitat d'interessats, únicament volen accedir a la documentació per obtenir, en general, una prova d'uns drets, però no pas per aconseguir el coneixement de l'actuació administrativa general.⁸²

82. En l'àmbit de la sanitat aquest fet és majoritari i proporcionalment es donen moltes més sol·licituds. Així, per exemple, en l'àmbit de les històries clíniques, document que afecta la intimitat i, per tant, únicament accessible pels afectats, el nombre de sol·licituds és, en general, molt més gran que en altres àmbits de l'actuació administrativa.

Pel que fa als investigadors, aquests es dirigeixen a l'Administració pública per obtenir dades a fi de dur a terme la seva activitat investigadora. Però el seu objectiu principal no és fer efectives les funcions atribuïdes a la transparència administrativa com a principi relacional de l'Administració pública amb els ciutadans, encara que indirectament ho aconsegueixin.⁸³ A més, cal afegir que, en general, els investigadors ja tenien abans de l'aprovació de la LRJPAC la possibilitat d'accedir, amb un caràcter força ampli, a la documentació administrativa per tal de fer les seves recerques.

Així, en aquest àmbit el reconeixement del dret d'accés únicament ha suposat la facilitació de l'accés a la documentació, evitant traves i assegurant la possibilitat que els investigadors puguin obtenir la informació necessària per desenvolupar la seva tasca investigadora.

Aquest fet és important, atès que com hem comentat això ens mostra que el dret d'accés com a mecanisme per aconseguir la transparència administrativa s'exerceix poc en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya. I, recollint la reflexió que fèiem en relació amb els investigadors, podríem dir que el reconeixement definitiu del dret d'accés per la LRJPAC sembla que no ha modificat la pràctica relativa a l'accés a la documentació administrativa, perquè els ciutadans que en l'actualitat accedeixen majoritàriament a la informació ja ho feien abans, tot i que podien trobar més dificultats per fer-ho.

Igualment cal destacar altres dos fets que resulten en certa manera sorprenents, en especial a la vista dels comentaris que la

83. El cas paradigmàtic d'aquesta situació és la que es dona en l'àmbit de la investigació mèdica, on la sol·licitud d'accés a la documentació administrativa per part d'investigadors és força important i ha donat lloc a l'establiment d'una comissió, la CATIC, que s'encarrega específicament de controlar l'accés a la informació mèdica que afecti la intimitat i que estigui en mans de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Resulta clar que aquests investigadors no busquen directament, per exemple, controlar l'Administració pública, malgrat que ho puguin fer si com a fruit de la seva investigació detecten determinades anomalies en el funcionament del sistema sanitari català i així ho manifesten.

doctrina ha anat fent des de l'aprovació de la LRJPAC. En primer lloc, cal comentar el paper dels mitjans de comunicació. En el moment d'aprovar la regulació del dret d'accés a la documentació administrativa semblava que el principi que l'inspirava era el de tancar files respecte als periodistes que podien exercir el dret buscant possibles escàndols.⁸⁴ De les dades que hem recollit podem observar que els periodistes com a tals no exerceixen el dret d'accés a la documentació administrativa. Això no vol dir que no accedeixin a la informació. De fet, els mitjans de comunicació continuen publicant informacions que provenen directament dels arxius administratius. El que succeeix és que aquest col·lectiu aconsegueix accedir a la informació mitjançant altres mecanismes, normalment informals (per exemple, rodes de premsa, notes de premsa, gabinets de premsa o fins i tot contactes directes amb alts càrrecs o amb funcionaris). Suposem que el llarg nombre de requisits que s'estableixen per exercir el dret d'accés no fan atractiu als periodistes aquest mecanisme per aconseguir de forma ràpida la informació necessària per realitzar la seva feina.

La segona qüestió que volíem comentar en aquest punt és que no s'ha detectat que les associacions ecologistes facin servir aquest mecanisme per accedir a la informació.⁸⁵ En aquest sen-

84. Així ho posa en relleu Parada quan considera que «el legislador ha optat pel secretisme enfront de la transparència. I és que en el fons darrere de tanta cautela el que realment es percep és la por, una por malaltissa, no al coneixement personal pels ciutadans dels expedients administratius, sinó un pànic antidemocràtic a l'activitat investigadora dels mitjans de comunicació social» (Parada Vázquez, Ramón, *op. cit.*, pàg. 157).

85. Cal recordar que en diversos fòrums s'havia destacat l'oportunitat de permetre l'accés a les persones jurídiques precisament per donar la possibilitat a les associacions ecologistes d'accedir a la informació que sobre el medi ambient tenen les administracions públiques.

Aquest extrem també havia estat posat en relleu pel Comitè Econòmic i Social en el seu dictamen sobre el projecte de directiva reguladora del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient: «dóna suport a les propostes de la Comissió relatives a una difusió més àmplia de les informacions sobre medi ambient i una major cooperació amb les associacions de protecció del medi ambient, els organismes no governamentals i altres organismes interessats» (Dictamen del Consell Econòmic i Social sobre la proposta de Directiva del Consell, DOCE, sèrie C, núm. 159, de 17 juny 1991, pàg. 41).

tit cal dir que aquest col·lectiu, i fins i tot sembla que ho podem extrapolar a altres, accedeix a bona part d'aquesta informació a través d'altres mecanismes, siguin els tràmits d'informació pública o a través dels canals d'informació administrativa de què disposen els diferents departaments. Igualment, alguns d'aquests tenen accés a la documentació administrativa a través de la seva participació en òrgans col·legiats.

Feta aquesta reflexió, les consideracions ens duen a preguntar-nos per què no accedeix el ciutadà del carrer a la documentació administrativa. A banda que posteriorment tornem sobre aquesta qüestió, en aquest punt podem avançar una primera idea.

Una possible explicació és que els ciutadans del carrer no accedeixen a la informació de les administracions públiques a través de procediments formalitzats com és el dret d'accés ja que poden accedir-hi per mitjà d'altres mecanismes, com ara els d'informació administrativa. Aquesta explicació resulta de les dades que s'han obtingut dels serveis d'informació administrativa, que demostren que el ciutadà sí que es dirigeix a l'Administració, però ho fa sol·licitant informació a través d'altres procediments.

Així, podem obtenir un exemple d'aquesta idea examinant les dades del Departament de Medi Ambient relatives al tipus de públic que va realitzar consultes al servei d'informació ambiental l'any 1997, que es mostren a la il·lustració 3.⁸⁶

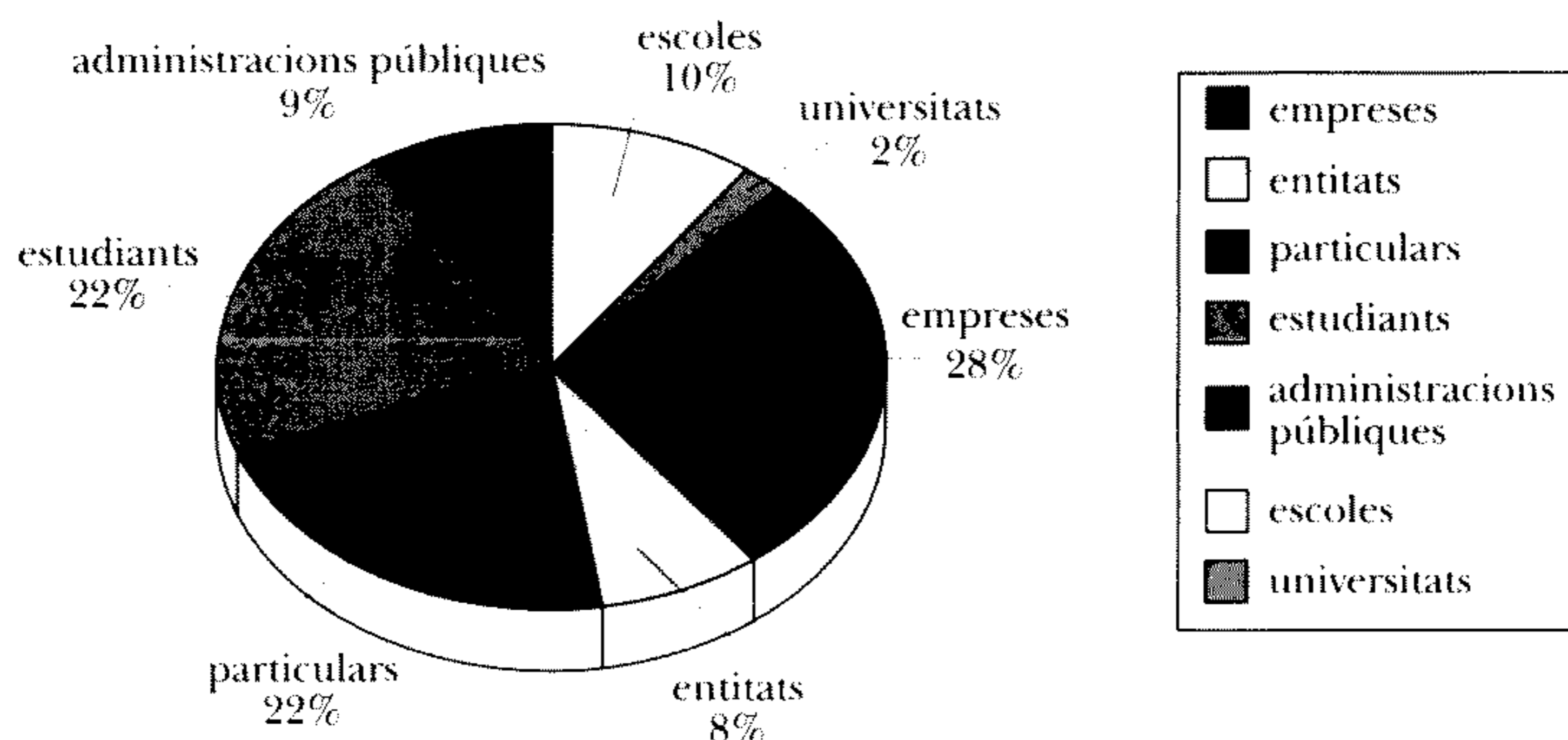
Observem que sectors de població que *a priori* no exerceixen el dret d'accés a la documentació administrativa a través dels mecanismes previstos a la LRJPAC i a la Llei 38/1995 sí que ho fan a través dels canals de comunicació administrativa. Hi ha en aquest cas una diversificació dels subjectes que es dirigeixen a l'Administració sol·licitant informació que estigui en poder d'aquesta.

86. Les dades corresponents als anys 1994-1996 mostren que no hi ha hagut una variació important pel que fa al perfil dels sol·licitants d'informació. Però, com veurem en un altre apartat, sí que hi ha hagut diferències pel que fa al volum de sol·licituds.

Aquestes dades també apareixen en relació amb la resta de sistemes d'informació administrativa de la Generalitat de Catalunya.⁸⁷

Il·lustració 4

Tipus de públic al 1997



4.1.2.

Subjecte passiu

El subjecte passiu del dret d'accés està configurat per aquells que tenen l'obligació de facilitar l'accés a una documentació que estigui sota el seu poder quan aquesta els sigui sol·licitada.

4.1.2.1.

Anàlisi jurídica

Amb caràcter general, el dret d'accés a la documentació administrativa s'aplica respecte a les administracions públiques. Això no obstant, com veurem a continuació, hi ha alguns supòsits en què l'accés s'exerceix respecte a particulars, això sí, que tenen un determinat lligam amb l'Administració.

87. Aquests sistemes es troben coordinats per la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà.

El primer punt que ens interessa delimitar és el relatiu a què cal entendre per administracions públiques. Amb caràcter bàsic i general, l'art. 2 de la LRJPAC estableix que:⁸⁸

- «1. A l'efecte d'aquesta Llei s'entén per administracions públiques:
 - »a) L'Administració general de l'Estat.
 - »b) Les administracions de les comunitats autònomes.
 - »c) Les entitats que integren l'Administració local.

- »2. Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques tindran així mateix la consideració d'Administració pública. Aquestes entitats han de subjectar la seva activitat a la present Llei quan exerceixin potestats administratives, sotmetent-se en la resta de la seva activitat a allò que disposin les seves normes de creació.»

Així doncs, veiem que el dret d'accés a la documentació administrativa s'aplicarà en relació amb l'Administració pública territorial, com també a l'Administració institucional, en aquells casos en què siguin entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'administracions públiques.⁸⁹

Respecte als particulars que hauran de lliurar documents quan els sigui sol·licitat en exercici del dret d'accés, l'art. 2.2 de la Llei 38/1995 estableix, per a l'àmbit del medi ambient, que «els empresaris, individuals o socials, que gestionin serveis públics relacionats amb el medi ambient, sota qualsevol de les modalitats establertes per la legislació de contractes de les administracions públiques, estan obligats a facilitar la informació relativa al medi ambient que l'Administració pública titular del

88. L'art 2.2 de la Llei 38/1995 remet precisament a aquest art. 2 de la LRJPAC la delimitació del subjecte passiu del dret d'accés a la documentació administrativa.

89. Respecte a aquestes, en l'àmbit d'aplicació de la Llei 38/1995, vegeu Cerrillo i Martínez, Agustí, «El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient», *Autonomies, op.cit.*

servei els sol·licitants, a l'efecte que aquesta pugui complir les obligacions determinades en aquesta Llei». En aquest supòsit es preveu un deure específic de subministrament d'informació a l'Administració per part d'aquells empresaris que gestionin serveis públics, però entenem que en aquest cas els empresaris no adquireixen la condició de subjectes passius del dret d'accés, sinó que aquesta consideració roman en l'Administració pública, que en tot cas està obligada a facilitar la informació sol·licitada per un ciutadà, independentment d'on es trobi aquesta i qui l'hagi elaborada.

El fet que l'Administració pública sigui el subjecte passiu del dret d'accés a la documentació no vol dir que ella hagi estat en tot cas l'autora de la documentació. En aquest cas, no hi ha cap problema en principi per entendre que es pot accedir a aquesta documentació. L'únic inconvenient que pot sorgir és el relatiu a la propietat intel·lectual de la documentació i la seva protecció per part de l'autor legítim de la documentació.⁹⁰

Concretant aquests aspectes en relació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya, es pot dir que aquesta està constituïda per òrgans ordenats jeràrquicament amb personalitat jurídica única.⁹¹ Al costat d'aquests trobem un conjunt d'administracions separades, els organismes autònoms i altres entitats públiques, amb personalitat jurídica pròpia.

L'estructura orgànica de l'Administració de la Generalitat s'articula en departaments, als quals s'adscriuen els diferents organismes autònoms i les entitats autònomes de caràcter administratiu. En total, actualment hi ha 15 departaments.

Els òrgans que configuren l'Administració de la Generalitat de Catalunya són classificats per la Llei 13/1989 en òrgans administratius centrals, els quals estenen la seva competència a tot

90. Sobre aquesta qüestió tornarem posteriorment en parlar de l'àmbit objectiu del dret d'accés.

91. Art. 2 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

el territori de Catalunya, i els territorials, que tenen un àmbit d'actuació limitat a una demarcació territorial determinada.

4.1.2.2.

Anàlisi de les dades recollides

En relació amb el subjecte passiu del dret d'accés, cal partir del fet que aquest està configurat, atès l'àmbit territorial de l'estudi, per l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Ara bé, en aquest punt ens interessaria precisar fins on s'ha estès exactament l'estudi realitzat. Com ja vam comentar en el capítol relatiu a la metodologia emprada en l'estudi, les entrevistes s'han realitzat als tretze departaments de la Generalitat de Catalunya.

Igualment s'han fet entrevistes a aquells organismes de la Generalitat de Catalunya que estan dotats d'un arxiu central. Amb aquestes entrevistes, però, no s'ha esgotat el volum total d'organismes de l'Administració de la Generalitat que són considerats subjecte passiu del dret d'accés.

Això no vol dir que no haguem tingut coneixement de la seva pràctica relativa al dret d'accés. Aquesta s'ha conegut ja que aquests organismes de la Generalitat tenen un vincle o una adscripció a un departament a través del qual s'han obtingut notícies de la seva pràctica.⁹²

En aquest punt, i malgrat reconèixer que el deure de facilitar la documentació sol·licitada al ciutadà s'estableix en relació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya entesa com un conjunt dotat de personalitat jurídica única, així com dels diferents ens vinculats o dependents que tenen personalitat jurídica pròpia, cal aclarir alguna qüestió al voltant del repartiment de les sol·licituds entre els diferents departaments.

En un primer moment, i tenint en compte els primers resultats, vam considerar que aquells departaments amb una major

92. L'arxiu central d'un departament presta també els seus serveis als ens dependents o adscrits a aquell departament.

projecció externa i una actuació més propera als ciutadans⁹³ serien els que tindrien un major nombre de sol·licituds d'accés. Finalment, i a la vista dels resultats obtinguts, no hi ha dades rellevants que permetin confirmar aquesta possibilitat i trobem tant departaments amb una forta projecció externa i un gran volum de sol·licituds d'accés com no.

4.2.

Àmbit objectiu d'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa

Quan parlem d'àmbit objectiu d'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa estem fent referència a dues qüestions. En primer lloc, als mecanismes a través dels quals es fa efectiu el dret d'accés. En segon lloc, a l'objecte respecte al qual es duu a terme l'accés. Invertirem, per raons expositives, l'ordre del comentari d'aquestes dues qüestions.

4.2.1.

L'objecte del dret d'accés

L'art. 105.b CE preveu el dret d'accés als arxius i els registres administratius. No s'entén aquesta previsió constitucional en relació amb l'objecte del dret d'accés, en especial si tenim en compte que no es dóna en cap altra norma del dret comparat i que sembla que està preveient un doble objecte del dret d'accés.

L'art. 105.b de la CE ha estat desplegat en un primer moment per la LRJPAC, l'art. 37 de la qual preveu que:

«Els ciutadans tenen dret a accedir als registres i els documents que, formant part d'un expedient, es trobin als arxius administratius, qualsevol que sigui la forma d'expressió gràfica, sonora o en imatge o el tipus de suport material en què figurin, sempre que aquests expedients corresponguin a procediments finalitzats en la data de la sol·licitud.»

93. Per exemple, els departaments de Benestar Social, Treball, Sanitat, Cultura o Medi Ambient.

Però no queda aquí la duplicitat aparent de l'objecte del dret d'accés, ja que com es pot observar en el desplegament legislatiu de l'art. 105.b de la CE s'introdueixen dos nous conceptes juntament als d'arxiu i registre: els documents i els expedients.

En canvi, si ens aproximem a la Llei 38/1995 podem observar que el dret d'accés es preveu respecte a la informació en matèria de medi ambient. D'aquesta manera, s'afegeix un nou objecte al dret d'accés, la informació.

Veiem, així, que en el moment de delimitar l'objecte sobre el qual s'exerceix el dret d'accés apareix una certa dificultat per determinar què és allò al que es podrà accedir. Aquesta qüestió és important ja que, en funció de quina sigui la delimitació final de l'objecte del dret d'accés i de quin sigui el contingut que es doni a aquest, els ciutadans hi podran accedir més o menys i, per tant, tindran un major o menor coneixement de l'activitat desenvolupada per l'Administració pública i, en altres paraules, la transparència arribarà a molts o a pocs racons de l'Administració.⁹⁴

A continuació passem a analitzar els diferents objectes del dret d'accés a què fa referència la normativa reguladora del dret d'accés (arxius, registres, documents-expedients i informació).

4.2.1.1.

Els arxius

Tradicionalment, l'arxiu ha estat lligat a la història⁹⁵ i, per tant, el seu tractament jurídic s'ha fet conjuntament amb el del patrimoni històric.⁹⁶

94. Aquesta complexitat s'eixampla a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de les dades de caràcter personal, en la qual es parla de dades i de fitxers (art. 3).

95. De fet, aquest lligam es manté, ja que en l'actualitat la major part dels arxivers són llicenciats en geografia i història que realitzen posteriorment estudis d'especialització en arxivística.

96. Aquest lligam entre arxiu i història encara avui perdura. Vegeu, per exemple, la Llei 6/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol; la

En aquest sentit, des de temps immemorables i fins als anys setanta la funció d'arxiu s'havia centrat en els grans dipòsits de documents històrics d'algunes administracions públiques i institucions eclesiàstiques i entitats privades.⁹⁷ Durant aquest llarg període la majoria dels arxius eren tancats o tenien un règim d'accés molt restringit, circumscrit bàsicament a determinats investigadors⁹⁸ i, per tant, la seva funció es limitava a la recerca i

Llei 4/1990, de 30 de maig, del patrimoni històric de Castella-la Manxa; la Llei 1/1991, de 3 de juliol, de patrimoni històric d'Andalusia, o la més recent Llei 8/1995, de 30 d'octubre, del patrimoni cultural de Galícia.

En l'àmbit de la Unió Europea també es manté aquesta aproximació als arxius. Vegeu, en aquest sentit: Conclusions del Consell de 17 de juny de 1994, relatives a un pla d'acció comunitari en l'àmbit del patrimoni cultural, i les Conclusions del Consell de 17 de juny de 1994, sobre una major cooperació en l'àmbit dels arxius (DOCE, sèrie C, núm. 235, de 23 d'agost de 1994, pàg. 1 i 3).

97. Breument podem comprovar que el sistema d'arxius espanyols girava al voltant dels grans arxius històrics: Corona d'Aragó, Simancas, Índies, Històric Nacional i Alcalà d'Henares, aquest amb documentació més moderna. Amb el temps es va dotar de competències aquests arxius per dipositar-hi documentació més moderna, normalment de més de 30 anys.

Posteriorment es va crear la xarxa d'arxius provincials, aprofitant els arxius ja esmentats, afegint-hi altres arxius històrics de menys envergadura (arxius regionals: arxius dels regnes de Galícia, València, Mallorca i Navarra; els arxius de districte: cancelleries de Granada i Valladolid), i creant els arxius històrics provincials, on s'anava dipositant la documentació dels serveis descentralitzats de l'Administració pública i dels ens locals.

Finalment trobàvem els arxius dels ministeris, de les delegacions d'Hisenda i de les audiències territorials, on es trobava la documentació més moderna.

98. Com ens diu Pilar Serra (*Los archivos y el acceso a la documentación*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1980, citat a Heredia Herrera, Antonia, *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986, pàg. 374), és en el transcurs del segle XIX al XX quan té lloc una liberalització dels arxius enfront de l'habitual secret de què gaudien. Així, a Espanya s'obren els arxius a la investigació, encara amb fortes restriccions, el 1844 per Reial ordre d'Isabel II de 20 d'abril. Posteriorment es van aprovant altres disposicions: unes insistien sobre l'interès de la salvaguarda del patrimoni, o les precaucions que cal adoptar amb documentació de caràcter especial (reials decrets de 18 de maig de 1900 i 22 de novembre de 1901); però va haver-hi disposicions que estimulaven la investigació (Reial decret de 17 de juliol de 1858), que defensaven la simplificació del procediment de consulta (reials decrets de

l'estudi especialitzat. D'altra banda, l'Administració s'enfon-sava en un gran garbuix de documents que anava augmentant estrepitosament.

Com assenyalen Casademont, Corominas i Matas, la consolidació de l'Estat democràtic i de dret, juntament amb l'evolució social i la millora de la qualitat de vida de les persones, van comportar noves necessitats i demandes en relació amb l'exercici dels drets dels ciutadans, la qual cosa implicà un canvi de sensibilitat dels responsables públics envers el patrimoni documental i la funció d'arxiu.⁹⁹

Aquesta actitud es va veure reforçada en l'àmbit de Catalunya ateses, d'una banda, les competències que va assumir la Generalitat de Catalunya en matèria de cultura, patrimoni documental i arxius i, d'una altra, la importància que en els primers moments d'autonomia es va donar al coneixement i la divulgació de la història de Catalunya i a la preservació i la difusió del patrimoni documental català. Precisament aquest fet va suposar que en els primers moments la política arxivística de la Generalitat de Catalunya se centrés en la documentació històrica¹⁰⁰ i no fos fins a moments posteriors que es va plantejar la necessitat d'establir un sistema d'arxius complet basat en la gestió integral de la do-

10 d'agost de 1855, de 10 de setembre i de 22 de novembre de 1901) i que confiaven el servei al Cos facultatiu d'arxivers, bibliotecaris i arqueòlegs amb condicions acadèmiques i garanties d'aptitud (reials decrets de 17 de juliol de 1858 i de 24 de juliol de 1947).

A França aquesta obertura dels arxius als ciutadans va ser anterior ja que, a partir del 1789, l'Assemblea Nacional va crear els Arxius Nacionals francesos i l'Estat va assumir la conservació dels seus documents, garantint-ne la consulta. En relació amb els arxius francesos resulta interessant la lectura de Braibant, Guy, *Les archives en France. Rapport au Premier ministre*, París, La documentation française, 1996 (Collection des rapports officiels).

99. Casademont i Donay, Miquel; Corominas i Noguera, Mariona; Matas i Balaguer, Josep, «Estratègies per promoure els arxius en el si de les administracions», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995, pàg. 18.

100. Així, l'Arxiu Nacional de Catalunya va ser creat el 1980 pel Decret 314/1980, de 28 de novembre, derogat pel Decret 2/1995, de 10 de gener, de reestructuració de l'Arxiu Nacional de Catalunya (DOGC núm. 107, de 16 de gener, i DOGC núm. 2004, de 27 de gener, respectivament).

cumentació des del mateix moment de la seva creació a les oficines administratives.¹⁰¹

Seguint la línia que comentàvem, de la història, la cultura i els arxius, cal posar en relleu que l'art. 46 de la CE estableix que «els poders públics garantiran la conservació i promouran l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya i dels béns que l'integren, qualsevol que sigui el seu règim jurídic i la seva titularitat».

Aquest mandat genèric als poders públics ha estat delimitat competencialment per l'art. 149.1.28 de la CE, que estableix que l'Estat té competència exclusiva en la «defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació; museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sense perjudici de la seva gestió per part de les comunitats autònomes».¹⁰² Però

101. Vegeu sobre aquesta qüestió Servei d'Arxius, *El sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya, 1999.

102. Sobre l'abast de les competències estatals en aquesta matèria, vegeu: García de Enterría, Eduardo, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983; Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas*. I, Madrid, Civitas, 1982, pàg. 590 i seg.; Alegre Ávila, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1994. La síntesi d'aquestes posicions i d'altres podeu trobar-la a Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*, Madrid, Civitas, 1997 (Cuadernos Civitas).

El Tribunal Constitucional també ha intervingut en aquest debat. Vegeu la STC 17/1991, de 31 de gener (BOE de 25 de febrer), en què es destaca que «la distribució de competències Estat-comunitats autònomes quant al patrimoni cultural, artístic i monumental ha de partir d'aquell títol estatal (art. 149.1.28 CE) però articulament-lo amb els preceptes estatutaris que defineixen les competències assumides per les comunitats autònomes en la matèria. L'Estat detenta, doncs, la competència exclusiva en la defensa de l'esmentat patrimoni contra l'exportació i l'espoliació, i les comunitats autònomes concurrents en la resta, segons els seus estatuts respectius; sense que això impliqui que l'eventual afectació a l'interès general o la concurrència d'altres títols competencials de l'Estat en una matèria determinada no s'hagin de tenir també en compte com a límits que haurà de ponderar en cada cas concret (així, els títols que resulten, *v. gr.*, dels números 6 i 8 de l'art. 149.1)» (FJ 3).

no és aquest l'únic precepte constitucional a través del qual es distribueixen les competències en matèria d'arxius. Així, per exemple, també cal tenir en compte els art. 105.b, 149.1.6, 8, 10, 14, 15 i 18, especialment en relació amb els arxius administratius.

La Generalitat de Catalunya, com també va succeir amb altres comunitats autònomes, va assumir competències en matèria de patrimoni documental i d'arxius a través de l'art. 9.5 i 6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.¹⁰³ Aquesta competència es pot exercir respecte a aquells arxius que no siguin de titularitat estatal, ja que respecte a aquests, quan així estigui transferit, únicament tindran la possibilitat de gestionar-los, tal com estableix la Constitució espanyola.¹⁰⁴

Aquesta competència va ser desplegada en un primer moment per la Llei 6/1985, de 26 d'abril, d'arxius.¹⁰⁵

Resumidament, els principals punts d'interès, a l'efecte del que estudiem, de la Llei d'arxius de Catalunya són els següents:

103. Art. 9 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya:

«La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents:

»5. Patrimoni històric, artístic, monumental, arquitectònic, arqueològic i científic, sens perjudici d'allò que disposa el número 28 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

»6. Arxius, biblioteques, museus, hemeroteques i altres centres de dipòsit cultural que no siguin de titularitat estatal [...].»

104. La STC 103/1988, de 8 de juny (BOE de 25 de juny), en un recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei andalusa d'arxius, delimita aquesta competència autonòmica en el sentit següent: «i això perquè aquests arxius [arxius radicats o localitzats a Andalusia i de titularitat no estatal], en la mesura en què reuneixen conjunts orgànics de documents, són també béns integrants del patrimoni històric i cultural espanyol, i queden, per tant, sotmesos específicament a la limitació assenyalada. De manera que la competència exclusiva d'Andalusia, fins i tot en relació amb els arxius que no siguin de titularitat estatal, ho és sens perjudici del que disposa l'art. 149.1.18 CE» (FJ 4).

105. DOGC núm. 536, de 10 de maig de 1985. Aquesta Llei ha estat modificada posteriorment en algun aspecte per la Llei 8/1989, de 5 de juny. També s'ha vist afectada per la Llei 9/1993, de 30 de setembre, de patrimoni cultural català.

- Objectiu. La Llei d'arxius de Catalunya té per objectiu conservar, inventariar i difondre el patrimoni documental de Catalunya.¹⁰⁶
- Tipus d'arxius. La Llei d'arxius distingeix dos tipus d'arxius en funció de l'origen dels documents que hi guarden. D'una banda trobem els arxius públics, que són aquells conjunts de documents en qualsevol mena de suport material produïts per l'activitat política i administrativa de la Generalitat, les corporacions públiques territorials i institucionals de Catalunya i els òrgans, serveis, entitats autònomes i empreses públiques que en depenguin.¹⁰⁷ D'altra banda, els arxius privats, els pertanyents a persones físiques o jurídiques de dret privat que exerceixin principalment funcions a Catalunya i que es trobin al seu àmbit territorial.¹⁰⁸
- Els arxius públics. Pel que fa als arxius públics, les institucions i les entitats dels quals depenen tenen l'obligació de conservar ordenats els documents i de posar-los a disposició dels estudiosos.
- La conservació dels documents que conformen els arxius públics. En aquest sentit, la Llei d'arxius preveu que periòdicament es durà a terme l'expurgació dels arxius públics, un cop hagi expirat el seu període d'utilització administrativa, a fi i efecte d'eliminar aquells que no tinguin interès administratiu o històric.¹⁰⁹
- El dipòsit periòdic de la documentació pertanyent a la Generalitat i a les seves institucions i entitats a l'Arxiu Nacional de Catalunya.¹¹⁰

106. Exposició de motius.

107. Art. 1.1 de la Llei d'arxius.

108. Art. 11 de la Llei d'arxius.

109. Art. 2 de la Llei d'arxius.

110. Respecte a la documentació d'altres administracions públiques de Catalunya, s'estableix que dipositaran la seva documentació en algun dels arxius de la xarxa d'arxius comarcals, previ conveni amb el Departament de Cultura. Aquest també serà el cas dels serveis territorials de la Generalitat de Catalunya, excepte en aquells supòsits que l'excepcional interès històric requereixi el seu dipòsit a l'Arxiu Nacional de Catalunya (art. 3 de la Llei d'arxius de Catalunya).

La Llei d'arxius de Catalunya de 1985 ha estat desplegada per diverses normes. A l'efecte del nostre estudi, cal que en destaquem aquelles que fan referència a l'establiment del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya i les relatives a l'avaluació i la tria de documentació de l'Administració pública.

Prèviament, repassant la normativa i la doctrina en aquesta matèria, podríem dir que «arxiu és un o més conjunts de documents, sigui quina sigui la seva data, la seva forma i suport material, acumulats en un procés natural per una persona o institució pública o privada en el transcurs de la seva gestió, conservats, respectant aquell ordre, per servir com a testimoni i informació per la persona o la institució que els produeix, per als ciutadans o per servir de fonts d'història».¹¹¹ Partim, així doncs, d'una definició àmplia d'arxiu, que es basa en la noció de document.

4.2.1.1.1.

*El sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya*¹¹²

Des del punt de vista del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya, el primer desplegament de la Llei el trobem en el

111. Heredia Herrera, Antonia, *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986, pàg. 59.

Segons la Llei de 26 d'abril de 1985, d'arxius de Catalunya, el fons d'arxiu és el conjunt orgànic de documents generats per qualsevol institució en l'exercici de les seves funcions, que són testimoni de les activitats que realitzen i que han de donar servei als ciutadans per mitjà de la custòdia i la informació dels seus drets i interessos, la bona gestió de les institucions i el foment de la investigació que ajudi al progrés i promogui la cultura.

Cal destacar que algunes normes autonòmiques inclouen una segona definició d'arxiu des del punt de vista del centre d'arxius, és a dir, del lloc on es custodien, organitzen i serveixen els documents dels diferents fons d'arxiu d'una o diverses procedències per als fins esmentats en el paràgraf anterior, dotat d'instal·lacions adequades i personal suficient per a la seva atenció. Per exemple, la Llei 4/1993, de 21 d'abril, d'arxius i patrimoni documental de la Comunitat de Madrid.

112. Sobre aquesta qüestió, vegeu Servei d'Arxius, *El sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya, 1999.

Decret 340/1990, de 19 de desembre, sobre l'organització i la gestió dels arxius de la Generalitat de Catalunya.¹¹³

El Decret 340/1990 estructurava els dipòsits documentals en quatre tipus en funció de la documentació que guardessin i el temps transcorregut des de la seva producció. En aquest sentit s'hi preveïen:

- arxius de gestió, constituïts per la documentació activa, és a dir, aquella documentació necessària, habitualment, per a les activitats de l'organisme que l'ha generat o rebut. La documentació, com a norma general, roman un termini de cinc anys a l'arxiu de gestió;
- arxius centrals administratius, constituïts per la documentació semiactiva, o sigui, aquella documentació que tot i ser susceptible d'utilització administrativa, no és de consulta habitual. Als arxius centrals administratius la documentació roman del sisè any fins al quinzè des de la seva producció;
- arxius de prearxivatge, constituïts per documentació semiactiva d'utilització molt esporàdica o infreqüent. La documentació roman en aquests arxius dels setze fins als trenta anys;
- arxius històrics, constituïts per documentació inactiva, és a dir, aquella documentació que ha perdut la seva utilitat administrativa i conserva un valor permanent històric. Als arxius històrics només es guarda la documentació que supera els trenta anys.

En el quadre 1, hi podem veure gràficament el camí que recorre la documentació administrativa fins que s'emmagatzema definitivament als arxius històrics.

El Decret 340/1989 va establir les bases del sistema arxivístic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, les quals van ser posades a la pràctica en la majoria dels departaments. Igualment, durant aquest període s'incorporà el programa informàtic encarregat de la gestió general de la documentació administrativa (SIGEDA).

113. DOGC núm. 1242, de 15 de gener de 1990, pàg. 132.

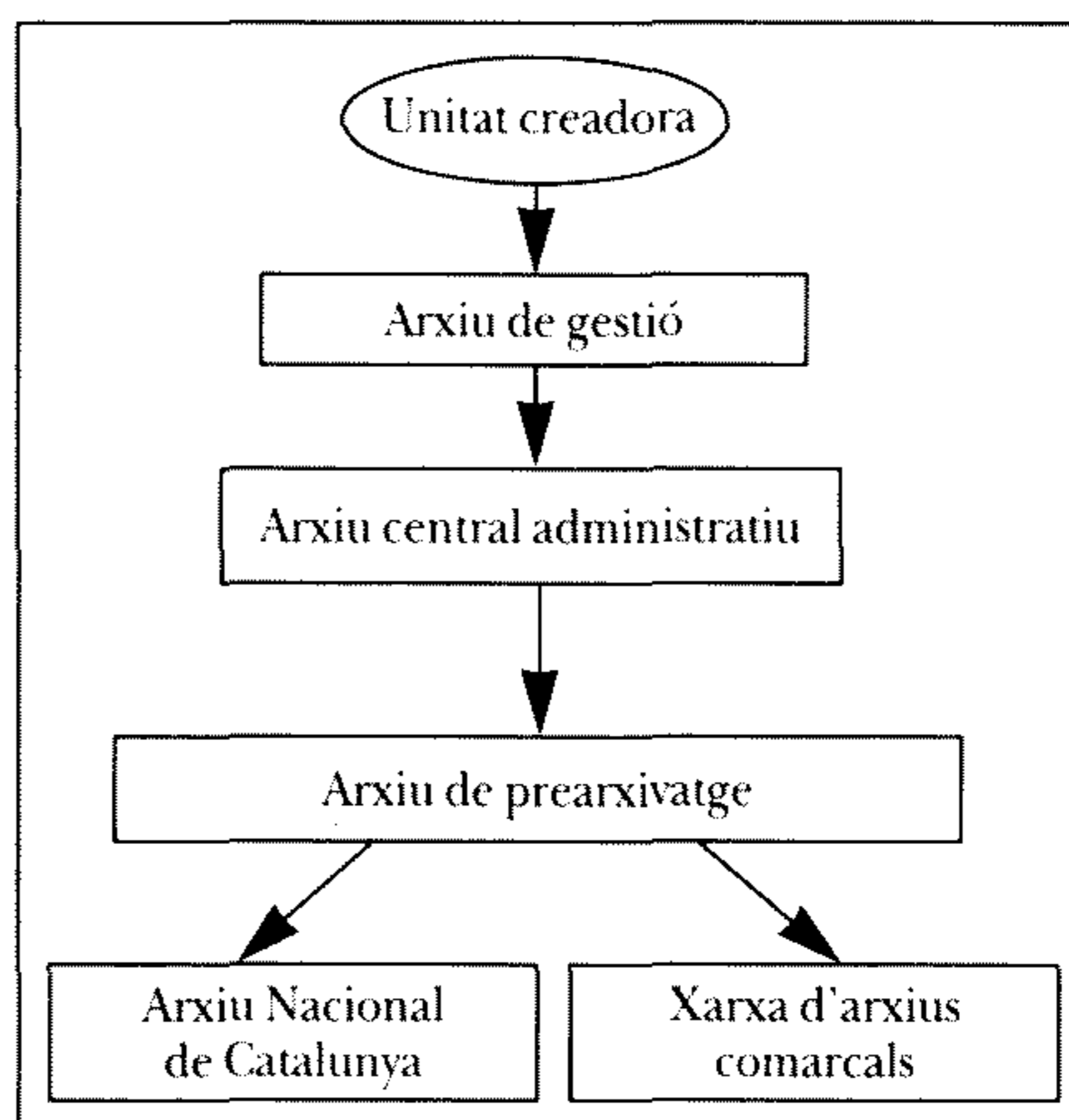
Quadre 1

Documentació activa
Ús molt freqüent
Fins a 5 anys

Documentació semiactiva
Ús habitual
De 5 a 15 anys

Documentació semiactiva
Ús no habitual
De 16 a 30 anys

Documentació històrica
Des dels 30 anys



La intervenció següent de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit arxivístic la trobem en la regulació del patrimoni documental que s'ha efectuat amb l'aprovació de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català.¹¹⁴ Aquesta Llei té per objecte la protecció, la conservació, l'acreciment, la investigació, la difusió i el foment del patrimoni cultural català, que està integrat per tots els béns mobles o immobles relacionats amb la història i la cultura de Catalunya que pel seu valor històric, artístic, arquitectònic, arqueològic, paleontològic, etnològic, documental, bibliogràfic, científic o tècnic mereixin una protecció i una defensa especials, de manera que puguin ser gaudits pels ciutadans i puguin ser transmesos en les millors condicions a les generacions futures.¹¹⁵

Precisament es pot observar el fet que el patrimoni documental forma part del patrimoni cultural català. En concret, formen part del patrimoni documental de Catalunya els documents produïts o rebuts, en l'exercici de les seves funcions i com a conseqüència de la seva activitat política i administra-

114. DOGC núm. 1807, d'11 d'octubre de 1993.

115. Art. 1 de la Llei del patrimoni cultural català.

tiva, per la Generalitat, pels ens locals, per les entitats autònomes, les empreses públiques i altres entitats que en depenen.¹¹⁶

L'experiència adquirida durant aquest nou temps, juntament amb la recepció dels nous corrents regnants en l'arxivística, especialment als països nord-americans, mostraren la necessitat d'actualitzar l'estructura i el funcionament del sistema d'arxius de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.¹¹⁷ Precisament en aquesta línia la nova regulació del sistema d'arxius no havia de tenir com a únic objectiu estructurar els arxius de la Generalitat de Catalunya, sinó que principalment s'havia d'encarregar de regular el sistema de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya des del moment mateix de la seva producció a les unitats actives fins al seu arxiu definitiu a l'arxiu històric.¹¹⁸

116. També formen part del patrimoni documental de Catalunya (art. 19 de la Llei del patrimoni cultural català):

– els documents de més de quaranta anys d'antiguitat produïts o rebuts, en l'exercici de les seves funcions, per persones jurídiques de caràcter privat que desenvolupin la seva funció a Catalunya;

– els documents de més de cent anys d'antiguitat produïts o rebuts per qualsevulla persona física i els documents de menys antiguitat que hagin estat produïts en suports de caducitat inferior als cent anys, com en el cas dels audiovisuals en suport fotoquímic o magnètic, d'acord amb el que s'estableixi per reglament;

– els documents compresos en els fons conservats als arxius de titularitat pública;

– els documents expressament inclosos d'acord amb el procediment previst a l'art. 14 de la Llei d'arxius.

117. La nova regulació del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya es va inspirar en els models nord-americans, especialment en el del Quebec, atès que la tradició arxivística d'aquests països es basava més en la gestió del document que no pas en el seu valor històric, com succeïa als països del nostre entorn (per exemple, a França).

118. Com destaquen Casademont, Corominas i Matas, «en l'actualitat la doctrina arxivística moderna defensa una concepció globalitzadora i unitària del valor dels documents (valor probatori i testimonial i valor històric i cultural) i del tractament que han de rebre durant el seu cicle de vida, tot fent atenció als valors canviants i als diferents usos als quals estan subjectes els documents en les diferents fases (Casademont i Donay, Miquel; Corominas i Noguera, Mariona; Matas i Balaguer, Josep, *op. cit.*, pàg. 15).

Seguint aquestes pautes, va ser aprovat el Decret 76/1996, de 5 de març, pel qual es regula el sistema general de gestió de la documentació administrativa i l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya.¹¹⁹

El Decret 76/1996 té com a objectius principals actualitzar l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya, regular el sistema de gestió de la documentació administrativa i definir les funcions dels diferents actors que intervenen en aquest procés.

És potser aquesta la novetat més destacada del Decret 76/1996 respecte al de 1989: l'establiment de les responsabilitats dels diferents actors que intervenen en el procés de gestió de la documentació administrativa. Aquests són:

1. Departament de Cultura. Servei d'Arxius. Li correspon establir les directrius bàsiques del sistema general de gestió de la documentació administrativa i coordinar-ne i supervisar-ne l'aplicació.¹²⁰ Disseny de la política arxivística.
2. Departaments o ens on es conserva la documentació. Secretari general, òrgans directius de les entitats autònomes, de les empreses de la Generalitat i dels consorcis i els delegats territorials del Govern. Implementació del sistema general de gestió de la documentació administrativa en el departament o ens corresponent i adaptació a aquest sistema.
3. Arxius centrals administratius. Responsables de l'arxiu central. Anàlisi de les necessitats específiques en l'organització i gestió de la documentació administrativa del departament o l'ens. Aplicació del sistema general de gestió de la documentació administrativa en l'àmbit del departament o l'ens d'acord amb la normativa tècnica establerta pel Departament de Cultura (Servei d'Arxius) i amb les instruccions del secretari general o l'òrgan directiu corresponent. Gestió dels arxius centrals administratius.
4. Arxius de gestió. Responsables dels arxius de gestió. Apli-

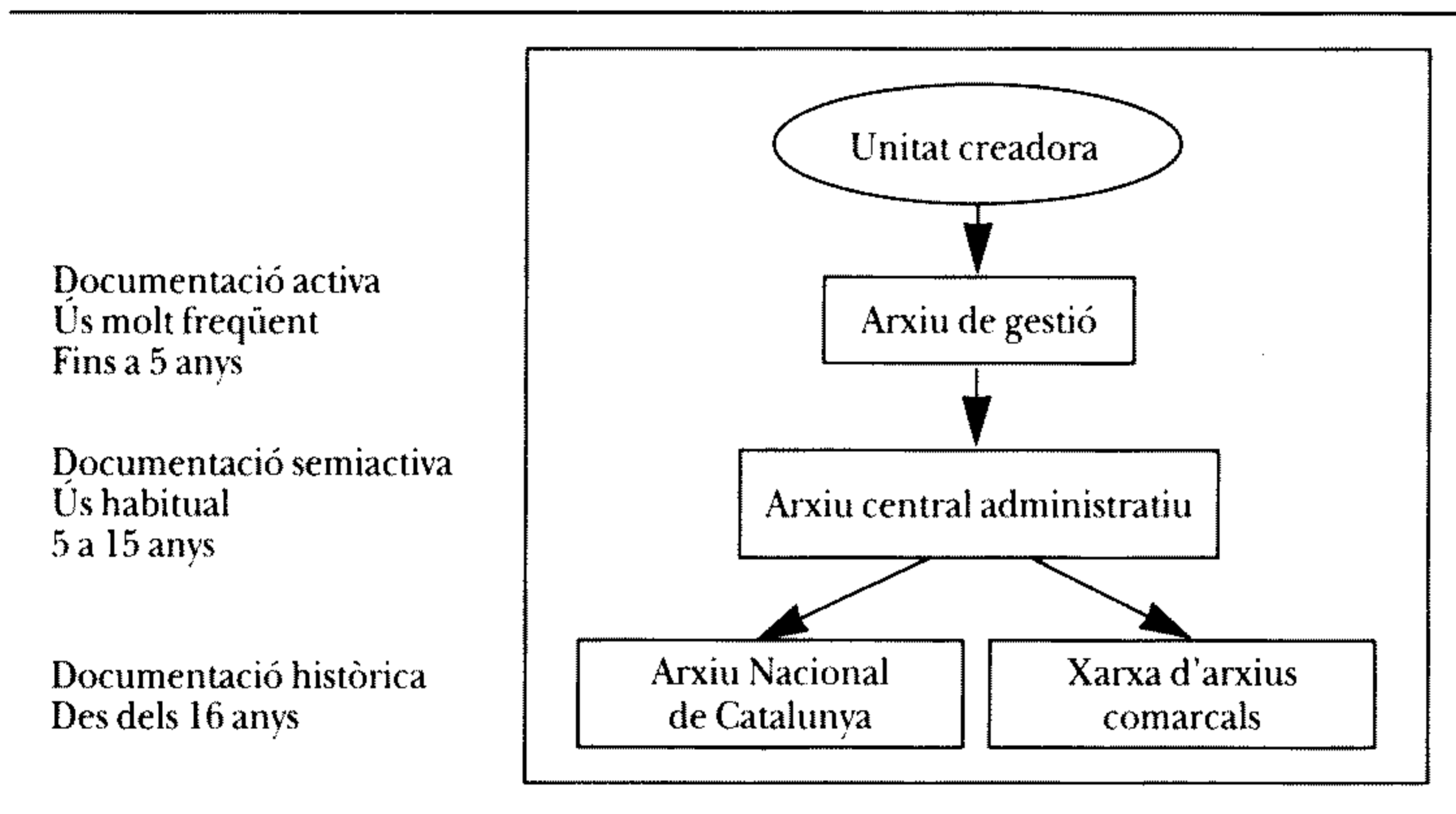
119. DOGC núm. 2180, d'11 de març de 1996, pàg. 2369.

120. Art. 4.1 del Decret 76/1996.

car el sistema de gestió de la documentació administrativa en l'àmbit de la unitat administrativa creadora de la documentació corresponent sota la supervisió de l'arxiu central administratiu.

Respecte a l'organització del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya cal destacar que desapareix formalment l'arxiu de prearxivatge¹²¹ i que es modifiquen algunes funcions i terminis d'emmagatzematge de la resta d'arxius. D'aquesta manera les tasques de prearxivatge prèvies a l'arxiu històric es realitzen als arxius històrics de la Generalitat.

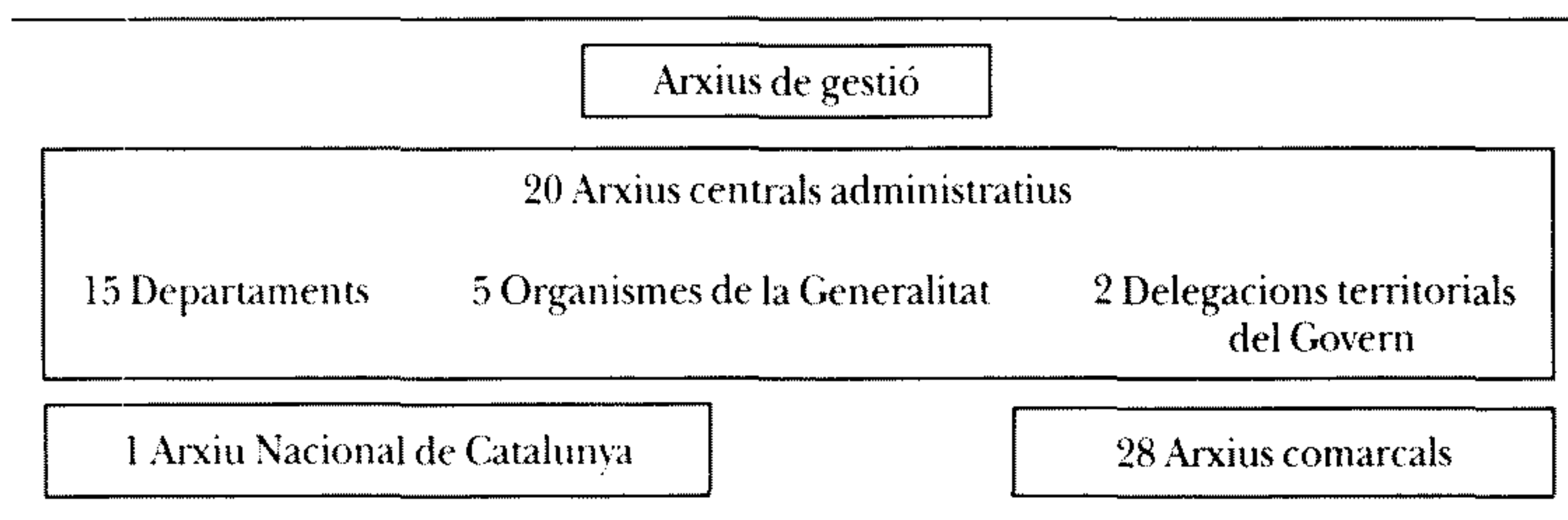
Quadre 2



El sistema d'arxius funciona ja a gairebé la totalitat de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En el quadre 3 es pot observar l'estructura actual del sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya. Un altre fet que cal destacar és que actualment tots els departaments de la Generalitat de Catalunya tenen arxiu central i que ja s'han creat vint-i-vuit dels arxius de la xarxa comarcal d'arxius.

121. Cal dir que les tasques de prearxivatge tradicionalment havien estat fetes pels mateixos arxius històrics.

Quadre 3



En aquest punt, i a l'efecte de la metodologia emprada en aquest estudi, cal que posem en relleu que en alguns casos la documentació produïda pels diferents departaments de la Generalitat no es troba en l'arxiu en què, aplicant les previsions del Decret 76/1990, s'hauria de trobar. Així, hi ha casos en què els arxius centrals tenen en dipòsit documentació dels arxius de gestió; en altres ocasions els arxius centrals ja tenen transferida la documentació molt abans del període de 5 anys, fins i tot quan la documentació té la consideració de documentació activa. Això succeeix també amb l'Arxiu Nacional de Catalunya.¹²² Aquesta situació es dona fonamentalment per problemes d'espai dels diferents arxius.¹²³

L'opinió generalitzada respecte al sistema de gestió de la documentació administrativa i de l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya és positiva i, de fet, el sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya s'ha convertit en un model per a la resta de comunitats autònomes. Moltes de les seves previsions s'han incorporat en les normatives corresponents malgrat que aquestes encara no s'hagin desplegat.

122. Així, per exemple, l'Arxiu Nacional de Catalunya té en dipòsit documentació del Departament de la Presidència de l'any 1996; del Departament d'Ensenyament, del 1995, o del Departament de Benestar Social, del 1990 (vegeu la pàgina web de l'Arxiu Nacional de Catalunya a <http://www.cultura.gencat.es/arxius/index.htm>).

123. Això no vol dir que en tots els casos la documentació hagi estat definitivament transferida, ja que normalment es troba en dipòsit fins que hagin transcorregut els terminis previstos en la normativa.

L'avaluació i la tria documental

Un dels principals problemes amb què es troben en l'actualitat els arxius és, d'una banda, la manca d'espai i, d'altra, la conservació de molts documents duplicats o de nul valor administratiu, cultural o històric.

Davant d'aquesta situació s'ha plantejat l'oportunitat de destruir alguns dels documents que hi ha als arxius. Amb caràcter previ a aquesta tasca cal dur a terme una avaluació i una tria de la documentació, amb l'objectiu d'obtenir la informació següent:

- grau de significació de cada sèrie documental en el conjunt de l'estructura organitzativa i funcional de l'organisme;
- interrelacions entre les diverses sèries de documents;
- valor de cada sèrie de documents amb relació a les activitats habituals de l'organisme o d'altres organismes competents;
- valor dels documents per als ciutadans.

D'aquesta manera s'aniran determinant els valors¹²⁴ a partir dels quals es podrà determinar la conservació o la destrucció dels documents.¹²⁵

L'avaluació i la tria documental a Catalunya està prevista per l'art. 1 i 2 de la Llei d'arxius de 1985 i regulada pel Decret 117/1990, de 3 de maig, sobre avaluació i tria de documentació de l'Administració pública.¹²⁶ Aquest Decret té dos objec-

124. Valors primaris (administratiu, legal, fiscal, científic i tecnològic) i secundaris (testimonial, informatiu i històric).

125. En molts casos la destrucció documental no és total i se'n conserven alguns exemplars, escollits a l'atzar o a través de diferents tècniques de mostreig.

126. DOGC núm. 1297, de 25 de maig. Modificat pel Decret 128/1994, de 16 de maig, pel qual es modifica el Decret 117/1990, de 3 de maig, sobre avaluació i tria de documentació de l'Administració pública (DOGC núm. 1907, de 10 de juny).

tius bàsics: regular l'avaluació i la tria documental i crear la Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de Documentació (CNATD)¹²⁷ com a òrgan competent per dur a terme aquestes tasques a través de les Taules d'Avaluació i Tria de Documentació (TAD).

El procediment general per dur a terme l'avaluació i la tria documental és el següent: la proposta per efectuar l'avaluació i la tria documental partirà de l'organisme titular de l'arxiu públic de què es tracti, que realitzarà una proposta detallada on es concreti de manera motivada la documentació que es considera que pot ser conservada o eliminada, totalment o parcialment.¹²⁸ La CNATD examinarà la proposta, d'acord amb els criteris aprovats per la mateixa comissió¹²⁹ i, finalment, resoldrà sobre l'eliminació o no de la documentació recollida a la proposta i ho notificarà a l'organisme proponent.

La resolució recollida en l'acord de la CNATD serà aplicada per l'Administració titular de la documentació objecte d'avaluació i tria i serà aquesta l'encarregada de realitzar l'eliminació de la documentació de conformitat amb els termes de la resolució, de la qual s'aixecarà acta.

Així, mentre no es publiquin les resolucions al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, aquestes només són vinculants per a l'organisme que realitza la proposta. Ara bé, un cop aprovades les resolucions de la CNATD pel conseller de Cultura i publicades a l'esmentat *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, els ar-

127. La CNATD és un òrgan col·legiat on es troben representats les administracions públiques, els arxivers i els experts en la matèria.

128. Aquesta proposta inclou un informe del secretari general del departament corresponent, o del secretari o el director de l'organisme de què es tracti. Igualment s'inclouen informes dels serveis jurídics i de la unitat creadora del document.

129. Ordre de 15 d'octubre de 1992, per la qual s'aproven els criteris generals d'avaluació i tria i el model de proposta corresponent (DOGC núm. 1688, de 30 de desembre).

xivers d'altres departaments i organismes poden aplicar-les directament, amb les garanties establertes al Decret¹³⁰

L'avaluació, la tria i la destrucció documental tenen una gran importància en relació amb el dret d'accés a la documentació administrativa atès que, lògicament, aquells documents que s'hagin destruït ja no seran accessibles pels ciutadans. Per això, en els processos d'avaluació i tria documental es determinen clarament els valors dels documents, els quals únicament podran ser destruïts en aquells casos en què ja no tinguin cap valor o bé perquè el seu contingut es trobi reflectit en un altre document.¹³¹ D'aquesta manera, tot i que el document ja no existeixi, es manté la possibilitat que els ciutadans accedeixin al seu contingut.

Valoració final

Feta aquesta anàlisi del sistema d'arxius, cal que destaquem els punts següents:

- En primer lloc, és important recordar que el concepte d'arxiu gira al voltant de la noció de document i que, al cap i a la fi, el ciutadà quan exerceixi el dret d'accés ho farà sobre els documents administratius.

130. En aquest cas les resolucions de la CNATD adquireixen la condició de Taules d'Avaluació Documental (TAD). Les TAD informen sobre el termini concret de conservació de cada sèrie documental. Vegeu l'Ordre de 8 de febrer de 1994, per la qual s'aproven normes per a l'aplicació de les Taules d'Avaluació Documental (DOGC núm. 1865, de 25 de febrer).

Fins a l'actualitat s'han aprovat més de cent cinquanta TAD. En trobem un recull a: Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de la Documentació, *Normes i procediments de valoració documental per a arxius públics. Taules d'avaluació documental codis 1 a 154*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1997 (Col·lecció normativa arxivística, núm. 4).

131. Així, l'Ordre de 15 d'octubre de 1992, per la qual s'aproven els criteris generals d'avaluació i tria de documentació i el model de proposta corresponent, preveu que, entre d'altres, podran ser destruïdes les còpies de documents; els documents textuais les dades dels quals es recullen en documents recapitulatius o publicacions; els documents en fase de deteriorament molt avançada i bé que no se'n pot justificar la restauració o els documents que presenten buits que n'impossibiliten la comprensió.

- En segon lloc, veient l'estructura del sistema d'arxius de Catalunya, el dret d'accés, com a mecanisme per aconseguir la transparència administrativa, es durà a terme als arxius de gestió i als arxius centrals administratius. Això no vol dir que no es pugui exercir el dret d'accés respecte als arxius històrics, però en aquest cas ens trobarem davant d'altres fenòmens –investigació científica, per exemple– que regulen altres normes.¹³²
- Finalment, la destrucció de documentació, posteriorment a la seva avaluació i tria, no significa que en el futur no s'hi podrà accedir ja que es garanteix la conservació de la informació més important en altres documents o publicacions.

4.2.1.2.

Els registres

4.2.1.2.1.

Els registres administratius

L'article 105.b CE i el seu desplegament posterior per la LRJPAC estableixen, com ja hem vist, el dret d'accés als registres. En aquest punt cal analitzar, doncs, què entenem per registre i tot seguit comentar la virtualitat del dret d'accés respecte a ells.

Al costat dels tradicionals registres de la propietat, mercantil i civil han anat sorgint tot un conjunt de registres de l'Administració pública. Les causes d'aquest increment dels registres i, per tant, de l'activitat registral de l'Administració es poden resumir en la major intervenció de l'Administració en les activitats que realitzen els ciutadans.¹³³ Així, cada dia són més les activitats

132. De fet, recordem-ho, l'art. 37.6 de la LRJPAC exclou de la seva aplicació els arxius històrics.

133. Montoro considera que aquestes causes estan determinades per la creixent intervenció administrativa en les activitats econòmiques, l'exercici de funcions policials, la major afectació del dret privat per l'Administració pública i la regulació d'activitats professionals (Montoro Puerto, Jesús, «Apuntes para la estructura de una administración registral», a Diversos autors, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela; Universidad Complutense; Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972, pàg. 275).

dels ciutadans que han de ser registrades per tal que es puguin realitzar.¹³⁴

Aquest fet ha comportat que un dels aspectes més controvertits dels registres, des del punt de vista doctrinal, hagi estat el relatiu al seu concepte, en especial a la vista de la multitud d'òrgans que prenen aquest nom.¹³⁵ Així, han anat sorgint diverses teories unificadores del registre, basant-se en el criteri unificador de la seguretat jurídica i la publicitat¹³⁶ i altres que s'oposen a aquest intent argumentant les grans diferències existents entre els diferents registres i la manca d'una normativa única en matèria de registres.¹³⁷

Tradicionalment s'ha distingit entre els registres administratius¹³⁸ i els registres jurídics.¹³⁹ Aquesta distinció, malgrat que ha estat criticada de confusa, serveix per delimitar dos grans

134. Aquesta no és sinó una manifestació de l'increment de l'activitat de limitació per part dels poders públics. Un exemple dels extrems fins on arriba l'increment de l'establiment de registres podria ser el Registre de productes manufacturats amb cabell humà amb destinació als Estats Units de Nord-amèrica (Ordre ministerial de 22 d'abril de 1967).

135. Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989, pàg. 261.

136. Montoro Puerto, Jesús, *op. cit.*, pàg. 280 i seg. La publicitat registral no és sempre absoluta ja que com demostra l'autor hi ha alguns registres en què aquesta es veu restringida o fins i tot suprimida.

137. Leyva de Leyva, Juan Antonio, *op. cit.*, pàg. 266, i Salas, Javier, *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1975, pàg. 20, s'inscriuen en aquesta segona línia.

Des del punt de vista del dret d'accés als arxius i els registres resulta clar que existeix una diversitat de règims jurídics que justifiquen la dificultat de trobar un règim unitari dels registres.

138. Per exemple, el Registre d'especialitats farmacèutiques, el Registre d'establiments industrials o el Registre d'associacions.

139. Els clàssics serien el Registre de la propietat, el Registre mercantil i el Registre civil.

sectors de l'activitat pública registral. Així, d'una banda tindriem els registres administratius, que tracten de facilitar l'exercici de determinades funcions atribuïdes a l'Administració i, d'una altra, els registres jurídics, que persegueixen la seguretat jurídica o la protecció del tràfic patrimonial.¹⁴⁰

En aquest punt ens interessa destacar els registres administratius, atès que la normativa que estudiem del dret d'accés es dirigeix explícitament a aquests.¹⁴¹

Dins d'aquest grup de registres la varietat és molt gran.¹⁴² Així, tot i que la finalitat de molts d'ells és permetre a l'Administració un millor coneixement a fi de realitzar un control més efectiu de la persona, activitat o empresa registrada, aquest no és el cas de tots els registres.¹⁴³ D'aquesta manera, seguint Salas podríem dir que els registres administratius poden servir a finalitats estrictament internes, de la mateixa Administració, de racionalització de les seves estructures funcionaries, com de limitació i control d'activitats privades, o fins i tot de foment d'algunes d'elles, sense descartar tampoc el fet que algunes d'aquestes finalitats apareguin combinades en determinats tipus de registres.

En tot cas, com ja va posar en relleu el Consell d'Estat, destaca com a característica dels registres administratius que no serveixen –o, almenys, no primordialment– per protegir els drets subjectius dels particulars, sinó els interessos públics determinats per la normativa que els estableix i regula.¹⁴⁴

140. González Pérez, Jesús, «Registro de especialidades farmacéuticas», *Revista de Administración Pública*, núm. 60, 1969, pàg. 24.

141. Així, la LRJPAC exclou de la seva aplicació el Registre civil.

142. La qual cosa ha permès dur a terme una classificació ulterior dels registres administratius, que distingeix entre aquells registres d'actes o de títols i els registres d'empreses o de subjectes dedicats a activitats privades (Salas, Javier, *op. cit.*, pàg. 25-26).

143. Salas, Javier, *op. cit.*, pàg. 22.

144. Citat a Salas, Javier, *op. cit.*, pàg. 25.

Un cop s'ha palesat la diversitat de registres administratius cal destacar el fet que l'existència d'un registre generalment implica l'establiment del deure dels ciutadans d'aportar a l'Administració unes dades determinades perquè aquesta pugui efectuar-ne la inscripció al registre; això suposa l'establiment d'una limitació de l'autonomia del subjecte, l'activitat del qual es veu sotmesa a inscripció.¹⁴⁵ Però a l'efecte del que estudiem significa que apareix un conjunt de documentació a la qual els ciutadans podran accedir en exercici del dret establert en l'art. 37 de la LRJPAC.

De tota manera, en aquest punt cal destacar dues qüestions. D'una banda, les diferents normes reguladores dels registres administratius estableixen diversos règims en relació amb l'accés a les dades, les informacions i els documents que contenen. D'una altra, els registres solen establir un règim especial de publicitat la qual cosa suposa que, en general, la informació que contenen ja podrà ser coneguda pels ciutadans.

Respecte a aquesta documentació cal posar en relleu que estarà guardada a un arxiu i, per tant, no cal preveure específicament el dret d'accés respecte als registres llevat que es vulgui reconèixer l'existència de la publicitat dels registres i el coneixement públic del seu contingut que, com ja hem comentat, acostumen a preveure les normes de creació respectives.

4.2.1.2.2.

Els registres generals d'entrada i sortida

Un cas a part el constitueixen els registres d'entrada i sortida regulats amb caràcter general en l'art. 38 de la LRJPAC. Com es pot deduir de l'article citat, la finalitat d'aquests registres és tenir constància de tot escrit o comunicació que es presenti o que es rebi en qualsevol unitat administrativa i de tot escrit

145. No entrem en aquest punt a valorar la naturalesa jurídica, reglada o discrecional, de l'activitat administrativa d'inscripció registral, ni els seus efectes, declaratius o constitutius. Aquests elements estaran determinats per la regulació concreta de cada registre.

o comunicació oficials adreçats a altres òrgans oficials o particulars.¹⁴⁶

Un dels aspectes que ens interessa destacar d'aquests registres a l'efecte del que comentem és el relatiu a la seva informatització. Aquest és un dels aspectes que més destaca de la regulació que duu a terme la LRJPAC (art. 38.3 de la LRJPAC); com que els registres de les diferents unitats de registre es troben interconnectats, això possibilita un accés més fàcil i ràpid a la informació que contenen.

Pel que fa a la documentació a què fan referència els assentaments continguts al registre, cal distingir els casos en què s'hagi registrat l'entrada o la sortida d'un document. En el primer cas, el document és remès un cop registrat a la unitat a la qual es dirigeix el document (art. 38.2 de la LRJPAC) i, per tant, aquest serà accessible a la unitat o l'arxiu on es remeti i no al registre mateix. En el segon cas, quan l'assentament sigui de sortida, resulta clar que el document no serà accessible a l'Administració atès que aquest es remet a l'exterior.¹⁴⁷

Valoració final

En els dos casos que hem analitzat, registres administratius i registres d'entrada i sortida, malgrat trobar-nos davant de supòsits diferents amb objectius igualment diferents, cal con-

146. No entrarem en aquest punt a analitzar els diferents principis establerts a l'art. 38 de la LRJPAC en relació amb els registres d'entrada i sortida (principi d'unitat registral; principi d'intercomunicabilitat dels registres i principi d'autoorganització registral). En relació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la regulació dels registres d'entrada i sortida la trobem al Decret 360/1994, de 15 de desembre, del Registre d'entrada i sortida de documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, modificat pels decrets 95/1995, de 24 de març, i 262/1997, de 17 d'octubre. Sobre aquest tema, vegeu el *Manual del procediment de registre d'entrada i sortida de documents*, Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1995.

147. Una altra qüestió és que la mateixa Administració pugui tenir una còpia del document enviat i que s'hi pugui accedir.

siderar que estaran integrats per documents i, d'aquesta manera, si arribem a concretar el dret d'accés respecte als documents, també s'estarà reconeixent l'accés respecte al contingut dels registres.

A la pràctica, en poquíssimes ocasions s'exerceix el dret d'accés respecte als registres d'entrada i sortida.¹⁴⁸ Pel que fa a l'accés als anomenats registres administratius, cal tornar a considerar que aquests tenen un règim propi de publicitat i normalment l'accés a la informació que contenen s'exerceix d'acord amb aquest títol i no a través del mecanisme previst en l'art. 37.1 de la LRJPAC.¹⁴⁹

4.2.1.3.

La documentació administrativa

Al llarg del comentari que estem realitzant de l'objecte del dret d'accés hem anat destacant la importància que té el document com a element final sobre el qual s'exerceix efectivament el dret d'accés.

A continuació analitzarem el document com a objecte del dret d'accés. Per això, en primer lloc definirem què entenem per document; en segon lloc, anirem analitzant els diferents elements que el configuren des del punt de vista de l'accés (document administratiu, document en un expedient finalitzat); en tercer lloc, el nostre estudi se centrarà en la relació entre el document i la informació que conté; i, finalment, comentarem el tractament que la LRJPAC dóna a diverses circumstàncies especials que poden concórrer en el document (document informàtic, document nominatiu).

148. Únicament es dóna en aquells casos en què un ciutadà vol comprovar la documentació que va lliurar acompanyant una sol·licitud o un recurs i per això es dirigeix al registre on la va presentar.

149. Aquest és el tractament que s'ha observat, per exemple, en relació amb el Registre d'establiments industrials.

a) Definició de document. Característiques: suport i contingut. Relació amb els arxius i els registres

Com ja hem vist, en primera instància el dret d'accés ha estat previst respecte als arxius i els registres administratius. Però, com hem conclòs en l'apartat anterior repassant la normativa i la doctrina en aquesta matèria, podríem dir que tant la noció d'arxiu com la de registre giren al voltant de la noció de document.¹⁵⁰ És per això que, ja en aquest moment, considerem que la noció de document ha d'esdevenir el centre de l'objecte del dret d'accés.

Ara bé, què entenem per document? Són nombroses les definicions de document que dóna tant l'ordenament jurídic com la doctrina.¹⁵¹ Als nostres efectes podem recollir la definició que dóna la Llei del patrimoni cultural català: «document és tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol tipus de suport material i qualsevol altra expressió gràfica que constitueixi un testimoni de les funcions i activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació».¹⁵²

150. De fet, com subratlla Heredia, no es pot parlar d'arxius sense documents, però, en canvi, sí que poden haver-hi documents sense arxius (Heredia Herrera, Antonia, *op. cit.*, pàg. 87).

151. Per exemple, podem citar la de González Navarro, per a qui el document és «aquella cosa moble susceptible de ser incorporada directament a un expedient –amb foliatura o paginació– i que acredita, mitjançant escriptura o qualsevol altre signe –fotografia, dibuix–, una idea, un pensament o una realització humana, o fins i tot una situació o un aspecte de la naturalesa» (González Navarro, Francisco, «Introducción al estudio de los documentos administrativos», a Diversos autors, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela; Universidad Complutense; Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972, pàg. 525).

152. Art. 19 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català. La resta de normes autonòmiques en la matèria recullen definicions de document semblants a la que trobem en la llei catalana. Potser podem citar la prevista en la Llei 6/1991, de 19 d'abril, d'arxius i del patrimoni documental de Castella i Lleó, per la inclusió del suport informàtic: document és tota expressió en llenguatge natural o convencional, incloses

Així, veiem que el document es presenta com un suport material en què un mitjà fixa el contingut, la informació.

D'aquesta manera es pot observar que pràcticament qualsevol, per no dir tota, plasmació de l'activitat de les administracions públiques podrà ser objecte del dret d'accés, independentment del mitjà d'expressió (oral, escrit, imatges o sons) i del suport material (paper, àudio, vídeo, informàtic).

El fet que parlem de document vol dir que aquest ha d'existir, la qual cosa implica que no es podrà accedir d'una manera unitària a informació que es trobi dispersa en diversos documents. És a dir, el dret d'accés als documents administratius no pot suposar el reconeixement d'un deure de l'Administració de crear nous documents que reuneixin una informació dispersa per tal de satisfer una demanda d'accés. L'existència del document és, lògicament, un element inherent a aquest.¹⁵³

Però, a més, aprofundint aquesta qüestió, l'art. 37.7 preveu que «el dret d'accés serà exercit pels particulars de forma que no es vegi afectada l'eficàcia del funcionament dels serveis públics [...]». La creació de documents per satisfer demandes d'informació dispersa tornaria clarament ineficaç l'actuació administrativa.

Qüestió diferent creiem que és la impressió de documents que es trobin emmagatzemats en suport informàtic. Fins i tot es podria considerar que no seria contrari a l'existència del document el supòsit que es donaria quan la informació es troba dispersa en una base de dades. D'acord amb el sentit que hem donat al document, en aquest cas ens trobaríem amb un document de tipus informàtic que adquireix la seva forma definitiva

les de caràcter gràfic, sonor o audiovisual, recollida en qualsevol tipus de suport material, inclòs l'informàtic, que constitueixi testimoni dels fets que afecten els individus o els grups socials (igualmente la Llei 4/1994, de 24 de maig, d'arxius i patrimoni documental de la Rioja).

153. En relació amb la destrucció de documents, ens remetem al comentari que hem fet de l'avaluació i tria documental.

en el moment de plasmar-se per ser lliurat al ciutadà que l'ha sol·licitat.

Dues darreres qüestions cal comentar en aquest punt. D'una banda, la relativa a la propietat de la documentació. D'una altra, la relativa a la patrimonialització de la documentació.

Pel que fa a la propietat de la documentació, l'art. 3.4 de la Llei d'arxius de Catalunya preveu que «la documentació dipositada en els arxius de Catalunya continuarà pertanyent a la institució o corporació públiques de procedència, que podrà consultar-la lliurement i obtenir còpies de la mateixa». D'aquí podem deduir que la documentació generada per l'Administració de la Generalitat és de titularitat d'aquesta. El problema sorgeix respecte a la documentació lliurada pels ciutadans i l'ús que l'Administració o altres ciutadans en poden fer.

Per evitar possibles problemes amb els drets d'autor alguns departaments estableixen un límit a l'ús que els ciutadans poden fer dels documents als quals han accedit.

En relació amb la segona qüestió apuntada, la patrimonialització de la documentació, cal destacar que en determinats casos, especialment en el dels alts càrrecs, es dóna una certa patrimonialització de la documentació, la qual cosa suposa que, quan deixen d'ocupar el càrrec, s'emporten alguna part de la documentació que es troba a l'arxiu.¹⁵⁴ Això succeeix perquè actualment no hi ha cap distinció entre l'arxiu personal i el que podríem anomenar arxiu institucional dels alts càrrecs.¹⁵⁵

154. Als Estats Units aquesta qüestió està fortament controlada. Així, quan un president dels EUA deixa el seu càrrec el despatx oval és clausurat per funcionaris del patrimoni de l'Estat que s'encarreguen d'inventariar tota la documentació que posteriorment és emmagatzemada en un arxiu constituït a aquest efecte (arxiu presidencial).

155. En aquesta línia de confusionisme entre el que és documentació personal i documentació institucional, algunes vegades es poden trobar als arxius centrals postals dirigides a alts càrrecs i fins i tot cartes de recomanació.

b) Document públic administratiu

Tot document produït per l'Administració és un document administratiu. Document públic és aquell format en l'exercici d'una activitat pública. L'art. 46.4 de la LRJPAC disposa que «tenen la consideració de document públic administratiu els documents vàlidament emesos pels òrgans de les administracions públiques». Així, seguint aquest precepte, el document públic administratiu té les notes següents:¹⁵⁶

- El document administratiu el produeix un òrgan administratiu. Així, no tenen aquesta consideració els documents produïts pels particulars tot i que estiguin incorporats en un procediment administratiu.
- El document administratiu s'ha de poder incorporar en un expedient. D'acord amb aquesta característica, els llibres d'actes d'una corporació local no són documents administratius.
- El document administratiu és normalment de contingut escriturari, però pot no ser-ho, per exemple, amb la incorporació de les tècniques informàtiques en l'actuació administrativa.

Un cop feta aquesta breu aproximació al concepte de document públic administratiu, cal destacar que l'art. 37 de la LRJPAC, en parlar del dret d'accés, es refereix en general als documents i no únicament als documents administratius. Aquest fet resulta lògic si ens atenim al volum de documents que tenen les administracions públiques sense haver-los produït. Ara bé, el seu coneixement públic a través del dret d'accés s'haurà de ponderar, especialment en aquest cas, amb la protecció d'altres interessos en joc. I no ens referim únicament a aquells interessos protegits pels límits del dret d'accés, sinó també als drets d'autor i, en general, a la propietat intel·lectual que pot concórrer en aquell document.

156. Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, pàg. 543, i González Navarro, Francisco, *op. cit.*, pàg. 526-527. Posteriorment González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid, Civitas, 1993, pàg. 463 i seg.

De tota manera, cal assenyalar que quan utilitzem al llarg d'aquest estudi el concepte de document administratiu, com a objecte del dret d'accés, no al·ludim únicament als documents creats per l'Administració pública, sinó que, en sentit impropí, ens referim a tot document que estigui en poder de l'Administració.

c) Expedient administratiu i document en procediment finalitzat

Un altre concepte al qual ens hauríem de referir i que és força utilitzat en la pràctica administrativa és el d'expedient. Per expedient podem entendre «el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la».¹⁵⁷ Amb més detall, es pot dir que «els expedients es formaran mitjançant l'agregació successiva de tots aquells documents, proves, dictàmens, decrets, acords, notificacions i altres diligències que hagin d'integrar-los, i els seus fulls útils seran rubricats i foliats pels funcionaris encarregats de la seva tramitació».¹⁵⁸

Veiem, doncs, que el concepte d'expedient novament gira al voltant del concepte de document i, per tant, aquell és inclusiu d'aquest.

Analitzant una vegada més la regulació del dret d'accés previst a la LRJPAC, cal recordar que aquest es preveu respecte a documents que figurin en expedients que corresponguin a procediments finalitzats la data de la sol·licitud (art. 37.1). Així, des del punt de vista que estem analitzant en aquest moment, cal destacar dos requisits:

157. Art. 164.1 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF).

Santamaría Pastor diu que expedient és «el conjunt ordenat de documents en què un procediment administratiu es plasma» (Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988).

158. Art. 164.2 del ROF.

- que el document ha de trobar-se en un expedient;
- que el procediment a què fa referència l'expedient estigui finalitzat en el moment que es fa la sol·licitud.

A la vista d'aquests requisits previstos en l'art. 37 de la LRJPAC, considerem que l'establiment de la clàusula «els ciutadans tenen dret a accedir als documents que, formant part d'un expedient administratiu, es trobin als arxius administratius» suposa una limitació a l'objecte del dret d'accés. Una limitació que *a priori* no té justificació, especialment si, com hem comentat, el procediment a què fa referència l'expedient cal que estigui finalitzat en el moment que es realitzi la sol·licitud.¹⁵⁹

I és que entenem que no té sentit la limitació de l'accés respecte als documents que formin part de procediments finalitzats. Tot reconeixent que l'accés als documents de procediments que s'estan tramitant es pot realitzar a través d'altres mecanismes d'informació pública i d'audiència als interessats, no tots els ciutadans podran tenir accés a aquesta documentació.¹⁶⁰ Però, a més, no tots els documents estaran en un expedient en el sentit que l'hem definit.

No tenim coneixement que aquesta previsió es trobi en cap altra norma reguladora comparada del dret d'accés a la documentació administrativa¹⁶¹ i ha estat molt criticada.¹⁶²

159. Art. 37.1 de la LRJPAC.

160. Respecte al tràmit d'informació pública, l'art. 86 de la LRJPAC estableix que «l'òrgan a qui correspongui la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereixi, podrà acordar un període d'informació pública» i, per tant, no es donarà en tots els procediments administratius. En relació amb el tràmit d'audiència als interessats, com el seu nom indica, únicament es vincula a aquells que tinguin la condició d'interessats en el procediment al qual es vol accedir (art. 84 de la LRJPAC).

161. Així, a Suècia, als Estats Units d'Amèrica, França i Itàlia només es fa referència al document sense necessitat que hi concorri cap altre element com succeeix a Espanya.

162. Parada Vázquez, Ramón, *op. cit.*; Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994.

I és que sembla com si el legislador, en el moment de dur a terme la regulació del dret d'accés, hagi tingut únicament en compte la concepció tradicional de l'arxiu, és a dir, aquella que l'entén com a dipòsit on s'emmagatzema la documentació un cop ja no té cap tipus d'utilitat administrativa. D'aquesta manera, es vincula el dret d'accés únicament amb alguna de les funcions d'aquest mecanisme: història, investigació, prova de drets, però no com a mecanisme per fer efectiva la transparència administrativa.

d) Document informàtic¹⁶³

Una de les novetats de la LRJPAC de la qual encara no s'ha destacat prou, ni normativament ni doctrinalment, la seva importància és la relativa a la incorporació dels mitjans informàtics i telemàtics a l'actuació administrativa.

En aquest sentit, creiem que és important posar en relleu la importància que pot adquirir el document en suport informàtic, és a dir, aquell document en què el suport de la informació no és el paper sinó un disquet o un disc magnètic. Així, l'art. 45 de la LRJPAC estableix:

«1. Les administracions públiques impulsaran la utilització i aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i te-

163. Les consideracions que fem en relació amb el document informàtic es poden aplicar a altres documents electrònics com és el fax. En relació amb aquests dos tipus de document l'art. 4 del Decret 360/1994, de 15 de desembre, del Registre d'entrada i sortida de documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, estableix que:

«1. Els nous mitjans tecnològics de transmissió de documents per vies electròniques, informàtiques o telemàtiques han de garantir l'autenticitat, la integració i la conservació de la informació, com també l'efectiva recepció d'aquests documents, tant per als òrgans administratius com per a les persones interessades.

»2. Els documents que es transmeten mitjançant fax no han de passar pel tràmit de registre mentre que amb aquest sistema no es puguin garantir els requisits consignats a l'apartat 1 d'aquest article [...].

»4. Els documents enviats mitjançant correu electrònic entre òrgans de l'Administració de la Generalitat s'han de registrar quan es tracti de documents que compleixin les característiques consignades als articles 2 i 3 d'aquest Decret.»

lemàtics, per al desenvolupament de la seva activitat i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que a la utilització d'aquests mitjans estableixen la Constitució i les lleis.

[...]

»3. Els procediments que es tramitin i acabin en suport informàtic garantiran la identificació i l'exercici de la competència per l'òrgan que l'exerceix.

[...]

»5. Els documents emesos, qualsevol que sigui el seu suport, per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics per les administracions públiques, o els que aquestes emetin com a còpies d'originals emmagatzemats per aquests mateixos mitjans, gaudiran de la validesa i l'eficàcia del document original sempre que quedi garantida la seva autenticitat, integritat i conservació i, si s'escau, la recepció per l'interessat, així com el compliment de les garanties i els requisits exigits per aquesta o altres lleis.»

Amb la inclusió d'aquests preceptes el legislador ha volgut comptar amb les noves tecnologies i «aborda de manera frontal i decidida –en contraposició a la tímidesa de les previsions de la Llei de procediment administratiu de 1958– la instal·lació del suport informàtic dels registres generals, així com la integració informàtica d'aquells amb la resta d'arxius administratius».¹⁶⁴

Actualment encara hi ha molts dubtes i pors pel que fa a la incorporació amb efectes externs de la informàtica. Així com la introducció de la informàtica en la gestió interna de l'Administració no ha tingut cap problema i ha estat vista com un símbol de la seva modernització,¹⁶⁵ la utilització de la informàtica tant com a mitjà relacional amb els ciutadans (per rebre'n documentació i també per enviar-ne)¹⁶⁶ com des del punt de vista judicial encara no ha estat acceptada en general.

164. Exposició de motius.

165. MAP, *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*. 9, 10 y 11 de julio de 1990, Cuenca, Madrid, MAP, 1991 (Informes y documentos. Administración del Estado).

166. L'art. 45.2 de la LRJPAC preveu que «quan sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposin les administracions públiques, els ciutadans

En els moments actuals, l'estat de la informàtica permet garantir l'autenticitat, la integritat i la conservació, així com la recepció per l'interessat dels documents informàtics. I des d'un punt de vista més ampli, com posa en relleu Davara, «el suport informàtic sobre el qual es troben paraules o altres signes que identifiquen idees és un document amb totes les característiques de qualsevol altre dels que tradicionalment s'accepten en suport paper».¹⁶⁷

L'únic desenvolupament del document informàtic de què tenim coneixement és el realitzat pel Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per l'Administració general de l'Estat.¹⁶⁸

Aquest Reial decret preveu que document és «l'entitat identificada i estructurada que conté text, gràfics, sons, imatges o qualsevol altra classe d'informació que pugui ser emmagatzemada, editada, extreta i intercanviada entre sistemes de tractament de la informació o usuaris com una unitat diferenciada».¹⁶⁹ Alhora conté tot un seguit de garanties sobre la utilització de suports, mitjans i aplicacions electròniques, informàtiques i telemàtiques; per exemple, que l'ús d'aquestes tècniques assegurin l'autenticitat, la confidencialitat, la integritat, la disponibilitat i la conservació de la informació. Igualment es duu a terme una regulació de l'emissió de documents i còpies, en què destaca que les aplicacions que ho facin únicament podran ser utilitzades per persones autoritzades per raó de les seves competències o funcions i l'emmagatzematge dels documents. Com veurem

podran relacionar-se amb elles per exercir els seus drets a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics tot respectant les garanties i els requisits previstos en cada procediment».

En l'àmbit estatal s'ha aprovat el Reial decret 263/1996.

167. Davara Rodríguez, Miguel-Ángel, «El documento electrónico en la vigente ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993.

168. BOE núm. 52, de 29 de febrer.

169. Art. 3.d del Reial decret 263/1996.

posteriorment, el dret d'accés a aquests documents també hi té una menció explícita.

A la vista d'aquest Decret sembla refermar-se que l'ús dels procediments electrònics i informàtics en l'estat actual de la tècnica permet garantir la integritat –entesa en el sentit més ampli de la paraula– del document, tal com tradicionalment ho ha estat fent el suport paper.

e) Document i informació

Fins aquest moment hem estat analitzant el suport físic sobre el qual es plasma la informació. En aquest punt cal que ens interessem precisament no pel continent sinó pel contingut del document. Aquesta anàlisi és important, en especial si tenim en compte que alguna de les regulacions del dret d'accés preveu aquest mecanisme en relació amb la informació administrativa i no amb el document. Per tant, caldrà veure si entre totes dues regulacions, accés a la informació i accés a la documentació, existeixen diferències.

Aquesta anàlisi és igualment interessant a l'efecte de la delimitació entre el dret d'accés a la documentació administrativa i l'activitat d'informació administrativa a què fèiem referència anteriorment.

La diferència entre document i informació rau en què el primer és el continent del segon.¹⁷⁰ És a dir, en un document es

170. Una distinció semblant es troba en algunes regulacions, com és el cas del Reglament de secrets oficials espanyol de 1969 (Decret 242/1969, de 20 de febrer), que estableix que per document s'ha d'entendre «qualsevol constància gràfica o de qualsevol altra naturalesa i molt especialment: *a*) els impresos, els manuscrits, els papers mecanografiats o taquigrafiats i les seves còpies, sigui quin sigui el procediment utilitzat per a la seva reproducció; els planells, els projectes, els esquemes, els esborranys, els dissenys, els diagrames, les cartes, els croquis i els mapes de qualsevol tipus, ja sigui en la seva totalitat o en parts o fragments; *b*) les fotografies i els seus negatius, les diapositives, els positius i negatius de pel·lícula, impressionable per qualsevol mitjà de cambres cinematogràfiques i les seves reproduccions; *c*) els enregistraments sonors de tot tipus; *d*) les planxes, els motllos, les matrius, les composicions tipogràfiques, les pedres litogràfiques,

plasma, s'expressa informació.¹⁷¹ Com que hem definit el document d'una forma àmplia, sembla que es pot deduir que no ha d'existir cap tipus de diferència entre l'accés a la documentació i l'accés a la informació. Les úniques diferències podem trobar-les en funció dels mecanismes a través dels quals es tingui coneixement de la informació o del contingut de la informació.¹⁷²

Ara bé, a la vista de l'actuació administrativa sembla que hi hagi d'haver una distinció radical entre el que és l'accés a la documentació administrativa i l'accés a la informació administrativa. Considerem que no existeix aquesta diferència. Qüestió diferent és l'existència de diferents mecanismes i, al cap i a la fi, diferents tipus d'activitat administrativa que poden facilitar l'accés a la documentació i a la informació.¹⁷³ Com hem vist anteriorment, serà el contingut el tipus d'informació.

els gravats en pel·lícula cinematogràfica, les bandes escrites o perforades, la memòria transistoritzada d'un cervell electrònic i qualsevol altre material usat per reproduir documents». Per informació s'ha d'entendre «el coneixement de qualsevol tipus d'assumpte o els compresos com a matèries classificades [...]».

171. Domínguez Luis destaca que «la frontera entre informació i documentació és certament flexible. Es diu que la noció de documentació és una noció objectiva, mentre que la d'informació és una noció subjectiva, relativa. Aquella serveix de material de base d'aquesta: el document constitueix el suport físic que acull la informació com a producte intel·lectiu de l'home» (Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, pàg. 537). Igualment Even, B., «La notion de document administratif», *AJDA*, 1985, pàg. 529, citat a Spanou, Calliope, «Les associations face à l'information administrative: le cas de l'environnement», a Diversos autors, *Information et transparence administratives*, París, Presses Universitaires de France, 1988, pàg. 150.

172. Ja hem vist anteriorment que aquests dos elements ens permetien diferenciar el dret d'accés de la informació administrativa.

173. Vegeu pàg. 37 i seg.

f) Document nominatiu

L'art. 37.3 de la LRJPAC preveu un règim especial per accedir als documents nominatius. En particular:

«L'accés als documents de caràcter nominatiu que sense incloure altres dades pertanyents a la intimitat de les persones figurin als procediments d'aplicació del dret, excepte els de caràcter sancionador o disciplinari, i que, en consideració al seu contingut, es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, podrà ser exercit, a més de pels seus titulars, per tercers que acreditin un interès legítim i directe.»

Aquest precepte respon novament a la gran influència que va tenir la llei francesa en el legislador espanyol. El problema sorgeix quan intentem trobar a l'ordenament jurídic espanyol una definició de document nominatiu.

El precepte deixa clar que el document nominatiu no és el mateix que el document que afecta la intimitat, malgrat que hi pugui haver una certa proximitat. Per tant, què cal entendre per document nominatiu?

Sembla lògic que un document que únicament faci menció del nom d'una persona no és, per aquest únic motiu, un document nominatiu. Si acceptéssim aquesta accepció de document nominatiu ens trobaríem amb el fet que gairebé la totalitat dels documents administratius o documents que estiguessin en mans de l'Administració serien documents nominatius i, per tant, només serien accessibles pels titulars o per aquells que acreditessin un interès legítim i directe.

D'aquesta manera, cal que concorrin altres elements que afectin directament la persona identificada al document perquè, sense ser un document íntim, pugui ser considerat document nominatiu.

Atès que és patent la influència de la legislació francesa en aquest precepte, potser la solució podem trobar-la en aquell ordenament jurídic. Si bé en una primera aproximació veiem que a França tampoc no existeix una definició clara de document nominatiu, repassant la doctrina jurisprudencial de la

Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) podem trobar alguns elements que ens permetin delimitar aquest concepte. Així, d'acord amb la CADA un document nominatiu és «tot document que expressi una apreciació o judici de valor sobre una persona física designada nominalment o fàcilment identificable o que inclogui una descripció d'una persona de forma que, d'una manera o altra, la divulgació d'aquest comportament pogués comportar-li un perjudici».¹⁷⁴ Segons la CADA, el document nominatiu és aquell que incorpora informació relativa a la persona identificada que ens permet fer-nos en una idea, però sense que aquesta informació arribi a ser tan important des del punt de vista personal com per dur-nos a considerar-la documentació íntima.

En concret, podem citar alguns dels exemples que utilitza la CADA per acabar de perfilar aquest concepte. Seguint aquesta línia, serien documents nominatius: els documents tributaris; les notes obtingudes per un opositor; l'expedient escolar; els documents relatius als complements de sou d'un funcionari en tant que permeten deduir com presta aquest el seu servei; l'expedient d'un detingut. En canvi, no serien documents nominatius: la resolució de nomenament d'un funcionari, la llista de salaris dels funcionaris, els resultats de les mides de soroll realitzades en el marc d'una inspecció d'instal·lacions classificades, una llicència d'obres o una resolució de tancament d'un restaurant.

Així doncs, veiem que els documents que la CADA considera nominatius contenen informació que afecta les persones concernides, però que no incideix en la seva intimitat.¹⁷⁵ De tota manera, no és aquest l'únic element que maneja, ja que podríem dir que la informació plasmada al document nominatiu ha de permetre dur a terme una valoració ulterior del subjecte afectat.

174. *Commission d'Accès aux Documents Administratifs, Guide de l'accès aux documents administratifs*, 2a ed., París, La documentation française, 1992, pàg. 47 i seg.

175. Sobre el concepte d'intimitat, vegeu *infra* pàg. 138 i seg.

Seguint aquesta línia adquiriria certa lògica la menció del precepte que, encara que no ens trobem davant un document nominatiu, aquells que facin referència a procediments disciplinaris o sancionadors no seran accessibles. D'aquesta manera, en el cas que comentem, possibilitant-hi l'accés s'estaria donant una informació afegida al sol·licitant de l'accés sobre la presumpta conducta antijurídica de la persona afectada per aquells procediments.¹⁷⁶

Ara bé, és necessari establir una clàusula com aquesta? Per respondre aquesta pregunta cal recordar, en primer lloc, que no es troba prevista en cap ordenament jurídic estranger, excepte el francès, al qual hem fet referència.¹⁷⁷ En segon lloc, s'ha de destacar que la LRJPAC preveu mecanismes per limitar el coneixement públic d'informació que pugui afectar la intimitat de les persones.

Amb l'establiment d'aquesta clàusula es vol protegir una part de l'esfera personal dels ciutadans que va més enllà de la intimitat. El problema sorgeix quan ens preguntem si és necessari que l'ordenament jurídic protegeixi d'aquesta manera els ciutadans. Sembla que el legislador ha volgut treure de la responsabilitat administrativa la comunicació de determinada informació que té referida als ciutadans i limitar així el dret d'accés a la documentació administrativa que faci referència a les ac-

176. Amb l'establiment d'aquesta clàusula no es farà efectiva la funció rehabilitadora i exemplar de la potestat sancionadora (Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2a ed., Madrid, Civitas, 1994).

177. En tot cas, cal destacar que un estudi recent elaborat pel Consell d'Estat francès sobre la normativa reguladora del dret d'accés a França ha posat en relleu les dificultats que comporta l'aplicació de la noció de document nominatiu que comentem. Per això aquest estudi sol·licita la supressió d'aquesta noció i la seva substitució per una definició més precisa dels documents que no són comunicables a tercers. En concret s'està referint a aquells documents que continguin una apreciació o judici de valor sobre una persona física, nominativament designada o fàcilment identificable; aquells que mostrin el comportament d'una persona, la divulgació del qual li pugui comportar un perjudici. Vegeu Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, París, La documentation française, 1998 (Les études du Conseil d'État), pàg. 20 i seg.

tuacions genèriques de l'Administració. En el moment que aquestes actuacions genèriques afectin –podríem afegir de manera negativa o, si més no, valorativa– els ciutadans, aquesta documentació esdevindrà inaccessible. Considerem que no cal establir aquesta clàusula, perquè l'esfera personal del ciutadà ja es troba protegida a través de la previsió explícita de la intimitat com a límit del dret d'accés.

Ara bé, de fet tampoc no es protegeix totalment aquesta segona esfera personal del ciutadà atès que es permet l'accés als documents nominatius en determinats supòsits.

D'una banda, es permet, lògicament, l'accés a les persones titulars del document.

D'una altra, l'accés és possible per a aquells tercers que tinguin un interès legítim i directe, si del coneixement del document es pot derivar l'exercici d'un dret. Com assenyala Sánchez Morón, interès legítim és «tot interès de qualsevol persona, pública o privada, reconegut i protegit per l'ordenament jurídic».¹⁷⁸ Per la seva banda, l'interès directe seria aquella situació individual o personal afectada de manera immediata, actual i certa (no sols individual, eventual o probable) per un acte o una resolució qüestionats.

Així doncs, l'interès legítim i directe a què fa referència l'art. 37.3 de la LRJPAC seria aquell interès immediat, actual i cert protegit per l'ordenament jurídic. Aquesta legitimació per accedir a determinats documents, seguint el precepte, lligaria amb la segona limitació que s'hi preveu: que «en consideració al seu contingut [dels documents nominatius], es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans»; per tant, a través d'aquesta s'estaria concretant, al cap i a la fi, una facultat inherent a l'exercici de drets subjectius.

Amb altres paraules, la LRJPAC estableix el caràcter no accessible dels documents nominatius. Aquesta inaccessibilitat pot ser

178. Sánchez Morón, Miguel, «Interés legítimo», a Diversos autors, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995, pàg. 3361 i seg.

salvada quan estigui en joc l'exercici d'un dret, supòsit en el qual si per exercir-lo cal tenir coneixement d'un document nominatiu, en aquest cas es tindrà la legitimació, l'interès legítim i directe, per accedir-hi. Fins i tot el procés es pot donar al revés, malgrat que la seva determinació és molt més complexa atès que sense tenir coneixement del document és molt més difícil determinar l'existència d'un interès legítim i directe.

Deixant de banda la complexitat d'aquest precepte, totalment contrari al principi de transparència al qual hauria de servir, no s'entén com, després de la doctrina constitucional en aquesta matèria, s'ha recuperat l'interès directe.¹⁷⁹ Especialment si tenim en compte, a més, que la LRJPAC, en definir el concepte d'interessat, fa referència a aquell que sigui titular d'interessos legítims individuals o col·lectius;¹⁸⁰ així doncs, fa servir un concepte d'interès molt més ampli del que maneja posteriorment en relació amb els documents nominatius.

4.2.1.4.

Reflexió final: el dret d'accés als documents administratius

De tot el que hem vist fins ara podem destacar l'íntima relació que existeix entre arxiu, registre i document. Ara bé, considerem que la regulació del dret d'accés als arxius i els registres administratius –és a dir, la regulació de l'accés en funció de la seva localització– pot provocar problemes.

Així, si bé els arxius i la informació són inseparables en tant que els arxius estan formats per documents i aquests són portadors d'informació, no es pot parlar d'arxius sense documents i sí, en canvi, poden haver documents sense que existeixin arxius. El mateix succeeix en el cas dels registres. Aquesta qüestió

179. STC 60/1982, d'11 d'octubre; 123/1989, de 6 de juliol, o 47/1990, de 20 de març, en la qual es considera que el concepte d'interès legítim és més ampli que el d'interès directe i, per tant, des de l'òptica constitucional, el primer ha substituït el segon.

Nieto, Alejandro, «La discutible pervivencia del interés directo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977.

180. Art. 31 de la LRJPAC.

és important atès que amb la llei a la mà els documents que no es trobin a un arxiu o un registre no seran accessibles.

Per tot això cal considerar l'oportunitat de regular el dret d'accés als documents i, com ja hem anat veient, en aquest àmbit la Generalitat de Catalunya tindria les competències suficients per fer-ho.¹⁸¹

Finalment, abans d'entrar a analitzar els mecanismes a través dels quals s'exerceix el dret d'accés, cal que mostrem algunes dades relatives al tipus de documents als quals s'accedeix.

La il·lustració 5 mostra el tipus de document més sol·licitat. Hem formulat la pregunta distingint entre els documents d'interès general, que es correspondrien amb la plasmació de les actuacions genèriques de l'Administració, i els documents d'interès particular, que es refereixen més precisament als documents en què es plasma l'actuació de l'Administració respecte a un particular i que en general es correspondrien amb els documents nominatius o que afectin la intimitat.

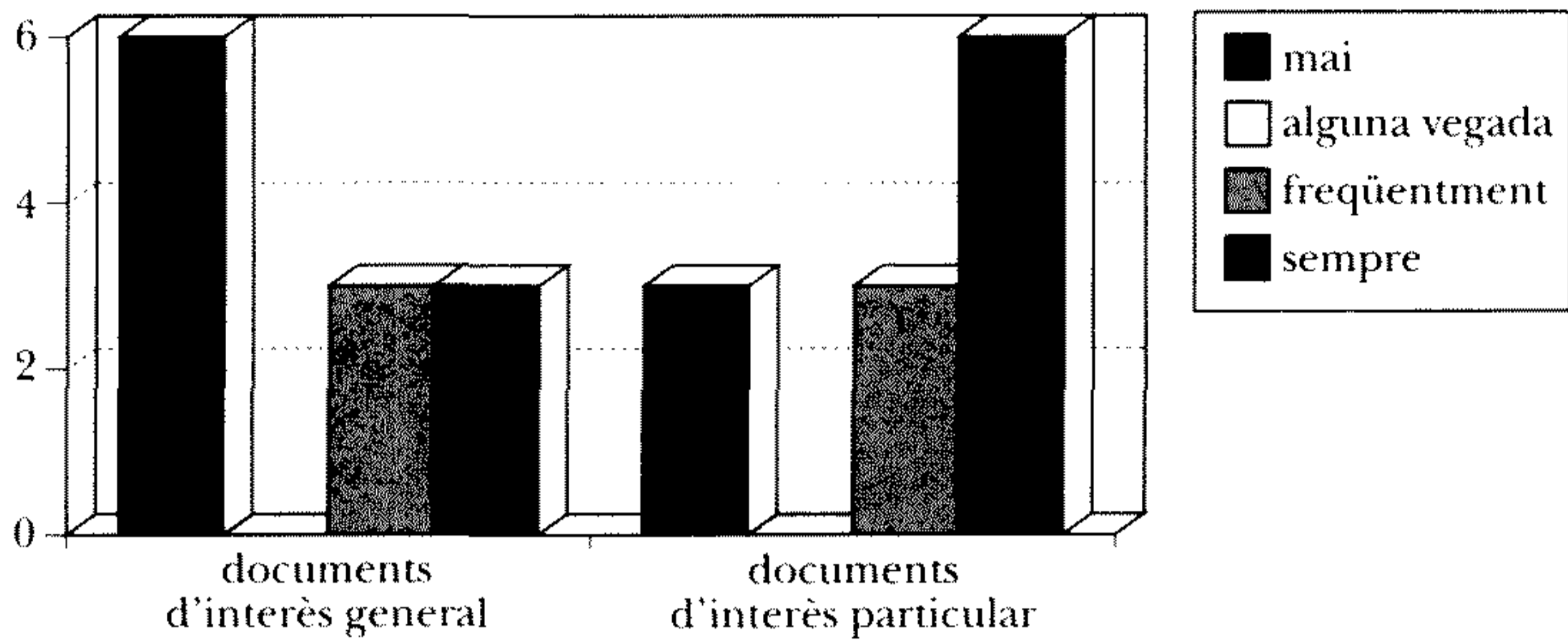
Com es pot observar, acostuma a haver-hi un volum major de sol·licituds d'accés als documents d'interès particular que no

181. La competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de patrimoni documental entenem que implica la competència per regular-hi també l'accés i determinar-ne l'objecte. Així doncs, la Generalitat de Catalunya té competència per regular el dret d'accés a la documentació administrativa que s'integra en el seu patrimoni documental, que com hem comentat es fa de manera automàtica des del moment de la seva producció.

Ara bé, això s'ha d'entendre en tot cas d'acord amb les previsions que estableix la LRJPAC. Atès que la regulació de la Llei 30/1992 estableix un règim molt restrictiu d'accés als documents administratius, es podria arribar a concloure que la Generalitat de Catalunya podria preveure un règim més favorable a l'accés per part dels ciutadans als documents administratius. En tot cas, el que no pot fer és establir un règim més desfavorable o restrictiu perquè això seria contrari a la competència estatal en matèria de bases de règim jurídic de les administracions públiques. Però qualsevol actuació més positiva i afavoridora dels drets dels ciutadans ha de ser ben vista des del punt de vista constitucional. La Constitució avala, a més, aquesta idea en preveure un principi de transparència administrativa en l'art. 105.b. Per tant, tota actuació tendent a garantir aquest principi s'ha d'entendre constitucional.

Il·lustració 5

Tipus de document sol·licitat

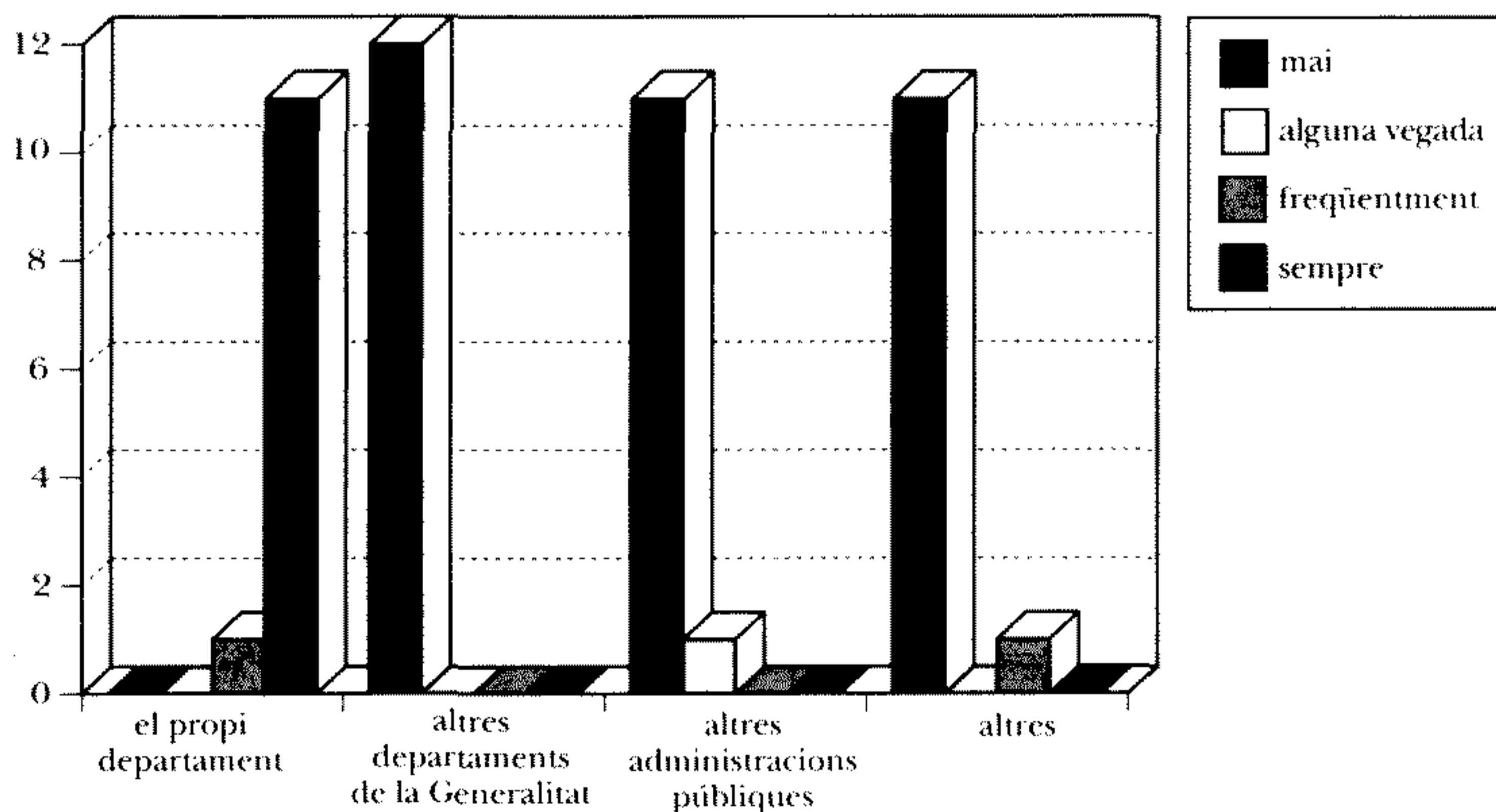


pas als documents d'interès general, la qual cosa, d'altra banda, no ens ha de sorprendre si tenim present el perfil majoritari dels sol·licitants del dret d'accés (interessats).

Pel que fa a l'origen dels documents sol·licitats, la il·lustració 6 ens mostra que gairebé tots els documents als quals s'accedeix han estat produïts o gestionats, en el cas de documents dels particulars, pel mateix departament on s'exerceix el dret d'accés.

Il·lustració 6

Origen del documents



Els únics casos en què això no succeeix és quan l'Administració de la Generalitat té documents que provenen d'altres administracions públiques que en el passat havien exercit competències en matèries que actualment són competència de la Generalitat de Catalunya. Aquests casos, però, s'han computat com a accés a documents que tenen origen en el mateix departament on s'exerceix el dret d'accés.

Un punt que pot ocasionar algun conflicte interadministratiu és el relatiu a l'accés a documents d'altres administracions públiques que tinguin els departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya, en virtut del que podríem anomenar relacions d'assessorament, cooperació o assistència. Aquest podria ser el cas, per exemple, de la documentació que té la Direcció General d'Administració Local en el Departament de Governació¹⁸² dels ens locals de Catalunya. Com que ens trobem davant una regulació del dret d'accés de caràcter comú, sembla que els documents hauran de ser accessibles a ambdues administracions. Els problemes sorgeixen quan l'Administració local no autoritzi l'accés a un determinat document a causa de la valoració que estableixi dels requisits del dret d'accés i sí que ho faci l'Administració de la Generalitat.

En aquest cas sembla que la lògica s'ha d'imposar i que, davant d'una sol·licitud per accedir a un document que té origen en una altra administració pública, l'Administració de la Generalitat s'haurà de dirigir o haurà d'adreçar el ciutadà a l'Administració creadora del document.¹⁸³

182. Nota de l'editor: Denominació que tenia aquest Departament en el moment de realitzar l'estudi. Actualment, Departament d'Interior.

183. En el dret comunitari ens trobem amb una clàusula que preveu que quan hi hagi una sol·licitud per accedir a un document originat en una altra institució el dret d'accés s'haurà d'exercir davant aquesta segona institució. El problema sorgeix quan la mateixa regulació no estableix el deure d'orientar el ciutadà sobre quina institució és la creadora del document (vegeu en aquest sentit les decisions del Consell i la Comissió reguladores del dret d'accés).

Fins i tot considerem que hauria de ser la mateixa institució, i en el nostre cas l'Administració a la qual s'ha sol·licitat el document, qui hauria de retransmetre la sol·licitud.

4.2.2.

L'accés a la documentació administrativa

4.2.2.1.

Anàlisi jurídica

Amb caràcter general estan previstos dos tipus d'accés a la documentació: l'accés directe a les oficines administratives i l'accés mitjançant una còpia del document sol·licitat.

En principi, de la lectura de l'art. 37.7 de la LRJPAC sembla desprendre's que l'accés es realitzarà mitjançant una còpia del document sol·licitat i que, per tant, l'accés directe als documents és excepcional.

En aquesta línia el mateix article 37.7 de la LRJPAC preveu que «quan els sol·licitants siguin investigadors que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant, es podrà autoritzar l'accés directe d'aquells a la consulta dels expedients, sempre que quedi garantida degudament la intimitat de les persones».

D'aquesta clàusula es poden derivar consideracions de dos ordres. D'una banda, sembla que només els investigadors podran accedir directament als documents. D'altra, no sols cal tenir la condició d'investigador per accedir directament als documents ja que és necessari, a més, que la investigació que estiguin realitzant tingui un interès històric, científic o cultural rellevant.

Respecte a aquesta segona qüestió es plantegen dos dubtes. Quin contingut s'ha de donar a aquest concepte jurídic indeterminat (interès històric, científic o cultural rellevant)?¹⁸⁴ Sembla que en tot cas l'investigador té prou solvència pel fet de ser-ho i que no hauria de demostrar un interès específic per accedir a cada document.

Però, a més, què es vol evitar amb aquesta clàusula? Que no vagin a l'Administració sol·licitant documents veïns que investi-

184. Aquesta qüestió ja va ser remarcada per Álvarez Rico, Manuel; Álvarez Rico, Isabel, *op. cit.*, pàg. 492.

guen sobre els orígens del seu poble o sobre la vida del mestre de l'escola a qui volen fer un homenatge?

Pot ser que el legislador hagi volgut evitar bé problemes respecte a la conservació dels documents o bé problemes d'acumulació de persones als arxius administratius.

Respecte a la primera consideració, és important recordar que la salvaguarda dels documents està garantida. La Llei de patrimoni històric i documental ja preveu que els poders públics s'encarreguen de vetllar per la bona conservació de la documentació que està sota la seva custòdia.

Respecte a la segona consideració, el fet que es prevegi l'accés directe als documents no vol dir que aquest s'hagi de fer directament als arxius mateix. En aquest sentit, a banda de l'espai que els arxius tenen habilitat per a la consulta de la documentació, existeixen procediments a través dels quals es pot traslladar la documentació de l'arxiu a una altra unitat més adient per a la seva consulta (de fet, al nivell intern es preveuen mecanismes de consulta i préstec de la documentació de l'arxiu a una unitat diferent de l'arxiu). Així, també es podria aplicar aquest mateix sistema respecte a la consulta directa dels documents per part dels ciutadans externs a l'Administració.

L'accés mitjançant una còpia del document no presenta majors problemes que els derivats del valor que pot tenir la còpia del document. En aquest sentit, en principi la còpia del document sol·licitat no té cap valor llevat que aquest compleixi els requisits necessaris perquè adopti la forma de certificació.¹⁸⁵

No s'ha previst en aquest punt la possibilitat que l'accés es pugui realitzar mitjançant altres mecanismes com pot ser el cas de

185. En aquest sentit, l'art. 46 de la LRJPAC estableix que «cada Administració pública determinarà reglamentàriament els òrgans que tinguin atribuïdes les competències per a l'expedició de còpies autèntiques de documents públics o privats» que «gauran de la mateixa validesa i eficàcia d'aquests sempre que existeixi constància del fet que siguin autèntiques».

la informàtica. Ja hem analitzat anteriorment el document informàtic com a tipus. Ara ens interessa comentar la informàtica com a mecanisme per accedir a la documentació.¹⁸⁶

L'art. 45 de la LRJPAC a què fèiem referència anteriorment també preveu que «quan sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposen les administracions públiques, els ciutadans s'hi podran relacionar per exercir els seus drets a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics respectant les garanties i els requisits previstos en cada procediment».

Així doncs, la LRJPAC preveu la possibilitat d'utilitzar la informàtica com a mecanisme per accedir a la documentació, ja que els ciutadans estan exercint un dret. No tenim coneixement, però, que aquesta possibilitat hagi estat desenvolupada per cap Administració pública.¹⁸⁷

En tot cas l'aposta per les noves tecnologies no s'ha de fer sinó tenint en compte la necessitat de garantir altres drets que, mitjançant els mecanismes informàtics, poden ser vulnerats més fàcilment.¹⁸⁸

186. Com ha posat en relleu Viallet, als darrers anys la política de difusió de les dades públiques ha estat fortament orientada cap a les noves tecnologies, d'una banda, perquè faciliten la conservació, l'exhaustivitat, la posada al dia permanent i la restitució ràpida; d'una altra, perquè permeten oferir un millor accés als ciutadans (Viallet, Martine, «La politique française de diffusion des données publiques», *A key to commercial growth and electronic democracy*, Estocolm (Suècia), 27-28 de juny de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www2.echo.lu/legal/stochkhom>).

187. L'art. 8.3 del Reial decret 263/1996 estableix que l'accés als documents emmagatzemats per mitjans o en suports electrònics, informàtics o telemàtics es regirà pel que disposen la LRJPAC i la LORTAD, en relació amb les dades de caràcter personal. En tot cas s'haurà de comptar amb les mesures de seguretat necessàries per garantir la integritat, l'autenticitat, la qualitat, la protecció i la conservació dels documents emmagatzemats.

188. En aquest sentit resulta expressiu el desplegament normatiu relatiu al tractament informàtic de les dades de caràcter personal. Així, en l'àmbit estatal trobem la Llei orgànica 15/1999 i, en el comunitari, la Directiva 95/46.

Als Estats Units d'Amèrica la incorporació de les eines informàtiques a l'actuació administrativa ha comportat, en l'àmbit que estudiem, una modificació de la normativa reguladora del dret d'accés a la documentació administrativa,¹⁸⁹ per la qual cosa hi ha la possibilitat d'accedir a la documentació administrativa a través de la xarxa internet.¹⁹⁰

4.2.2.2.

Anàlisi de les dades

Malgrat que la LRJPAC preveu que, en general, l'accés es realitzarà a través d'una còpia del document sol·licitat, la pràctica demostra que l'accés se sol realitzar mitjançant l'accés directe al document sol·licitat i, un cop vist aquest, el sol·licitant decideix fer-ne una còpia. Així, s'ha pogut observar la utilització freqüent dels dos mecanismes. En concret, les dades obtingudes són les següents:

189. Així l'*Electronic Freedom of Information Act Amendments* de 2 d'octubre de 1996 (EFOIA) ha modificat l'anterior *Freedom of Information Act* (FOIA). El text de l'EFOIA es pot trobar a: <http://www.missouri.edu/~foiwww/efoia.html>.

Comentaris sobre la reforma a Dempsey, James X., «Electronic FOIA Act adopted; will affect paper records too», 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.seas.gwu.edu/nsarchive/nsa/efoiacom.html>, i Sobel, David L., «Government information in the USA», a *The information society and government information in Europe. How can European Union and national government information be made accessible?*, la Haia, 21-22 de novembre de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.sdu.nl/overheid/congres/>.

190. Aquest servei és el *Government Information Locator Service* (GILS) i s'hi pot accedir directament a través del servidor GILS de cada departament o agència o a través del servidor de la US Government Printing Office Web Site que agrupa alguns d'ells a http://www.access.gpo.gov/su_docs/gils/donna.html. Més informació sobre aquest servei a <http://www.usgs.gov/public/gils/locator.html>, i Turner, Fay, «The US Government Information Locator Service (GILS): Description and Status». National Library of Canada, 15 de gener de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.nlc-bnc.ca/publications/netnotes/notes23.htm>.

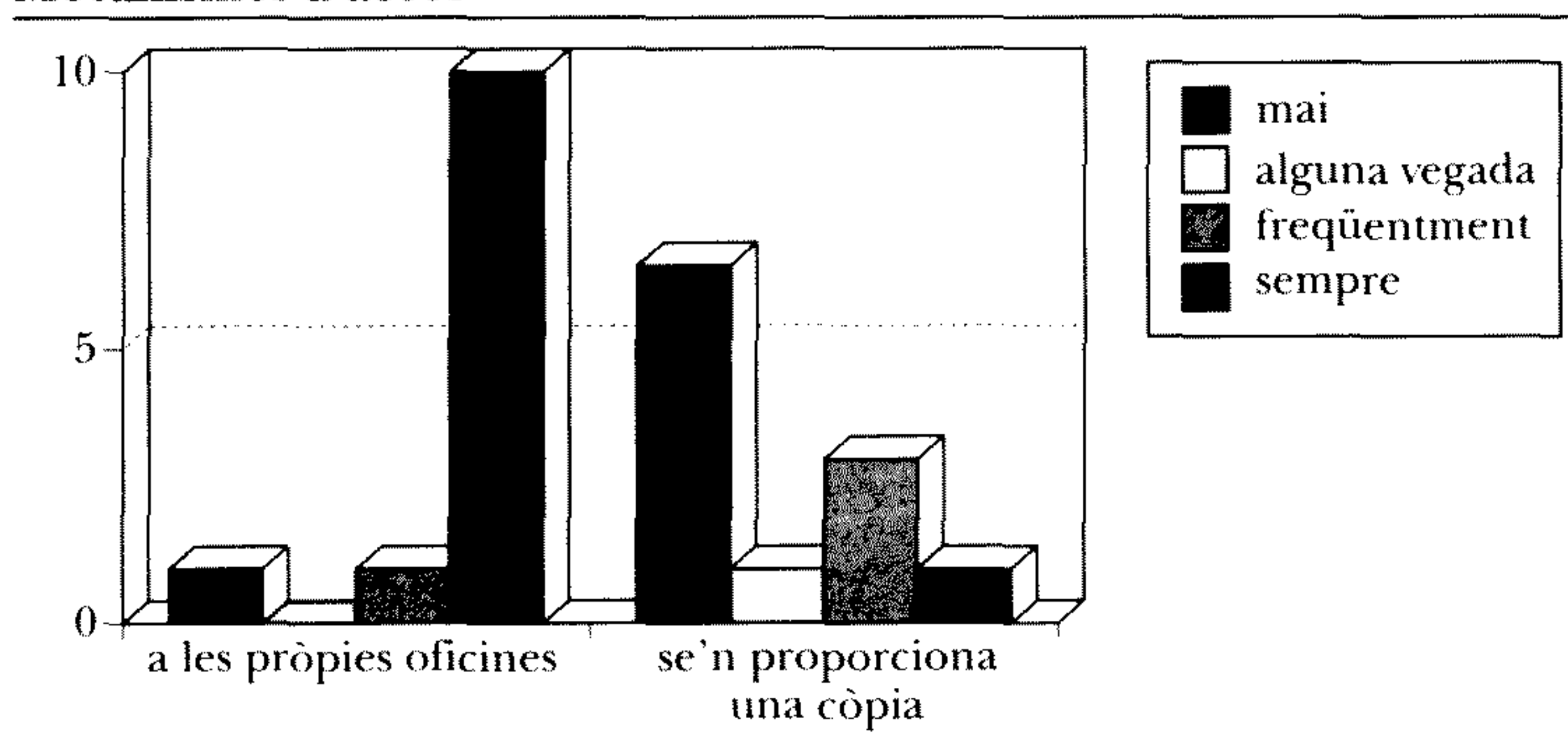
Taula 3

	<i>mai</i>	<i>alguna vegada</i>	<i>freqüentment</i>	<i>sempre</i>
A les oficines	1	0	1	10
Se'n proporciona una còpia	7	1	3	1

La il·lustració 7 mostra la distribució de les sol·licituds en funció dels mecanismes a través dels quals s'accedeix a la documentació. La majoria d'ocasions el dret d'accés s'exerceix a les oficines administratives. Així, s'ha observat que en aquells casos en què hi ha hagut accés a la documentació, aquest s'ha produït majoritàriament en primera instància a les oficines mateix i que alguna vegada ha estat mitjançant una còpia. En aquests casos el motiu principal era que els sol·licitants de la documentació no mostraven un especial interès a obtenir una còpia abans d'accedir, encara que després d'haver accedit al document manifestaven la voluntat d'obtenir-ne una còpia.

Il·lustració 7

Mecanismes d'accés

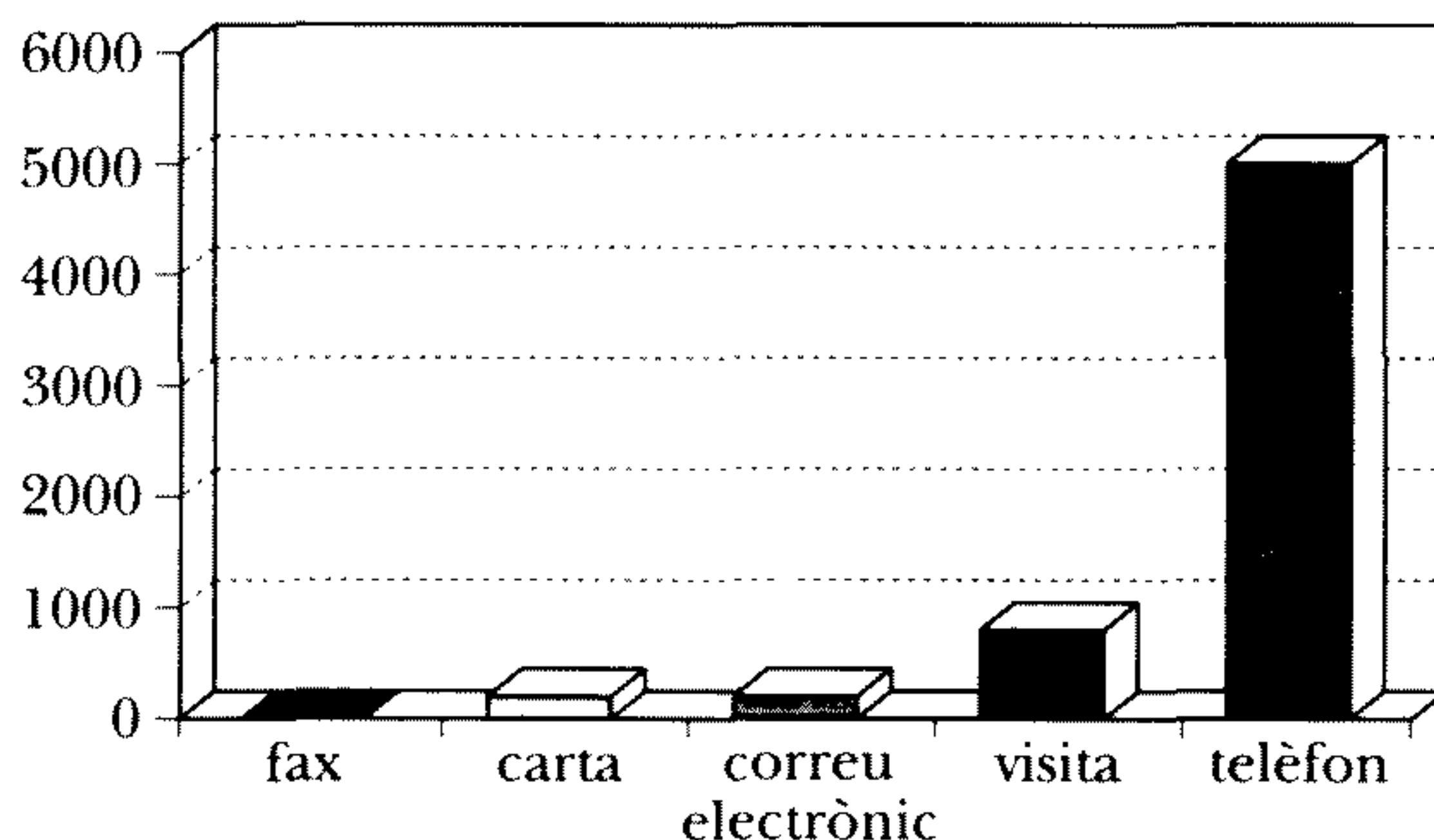


Pel que fa a l'accés als documents per via electrònica, bàsicament a través de la xarxa internet, encara no hi ha cap departament que hagi adoptat aquest sistema per fer efectiu el dret d'accés. De tota manera hem d'observar que aquest mecanisme s'està convertint en el més emprat quan els ciutadans sol·liciten informació a l'Administració.

Així, per exemple, en relació amb l'accés a la informació relativa al medi ambient, previst a la Llei 38/1995, hem observat que hi ha certes diferències respecte als mecanismes que hem comentat.¹⁹¹ La il·lustració 8 mostra els mecanismes a través dels quals s'ha produït la consulta de la documentació del Departament de Medi Ambient.

Il·lustració 8

Mecanismes de consulta (1997)



Font: Departament de Medi Ambient.¹⁹²

Però, a més, a les dades de la il·lustració 8 hauríem d'afegir les dades relatives a les consultes que s'han fet a la informació del Departament de Medi Ambient a través de la web d'aquest Departament, que des de l'abril de 1997 ha enregistrat 4.121.982 consultes, la qual cosa permet apuntar que aquest mecanisme

191. Cal destacar però, que aquestes dades no són extensives a la resta de departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya, ja que en general no han desenvolupat al mateix nivell, en relació amb l'accés a la documentació i informació administratives, els mecanismes informàtics i electrònics.

192. En concret, les dades tenen origen en l'informe que el Departament de Medi Ambient va elaborar el 25 de juny de 1998 sobre l'experiència adquirida en l'aplicació de la Directiva 90/313, sobre llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient, i la Llei 38/1995, que la transposa. Agraïm a la Direcció General de Programació i Educació Ambiental el fet que ens hagi facilitat aquest document.

d'accés a la informació s'està convertint en el principal proveïdor d'informació de les administracions públiques als ciutadans.

Així, destaca que els mecanismes tradicionals d'accés a la informació administrativa previstos a la LRJPAC i a la Llei 38/1995 no són els més utilitzats pels ciutadans, que prefereixen relacionar-se a través dels mecanismes que ofereix l'electrònica (fax, telèfon) o la informàtica (correu electrònic, internet).

L'increment de la utilització dels mecanismes electrònics i informàtics com a mitjà d'obtenció d'informació administrativa queda demostrat en les dades facilitades per la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà en relació amb la utilització del Servei d'Atenció al Ciutadà (SAC). A la taula 4 reproduïm algunes dades a través de les quals es reflecteixen les consideracions que acabem de fer sobre el dret d'accés a la documentació, malgrat que en aquest moment estiguem dins el que anomenem informació administrativa i, per tant, les dades facin referència als mecanismes utilitzats per obtenir informació administrativa de la Generalitat de Catalunya a través dels sistemes d'informació al ciutadà que coordina la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà:¹⁹³

Taula 4

Bústia electrònica	2.302
Internet	4.956.527
Telèfon obert	288.000
Punt d'informació	6.103

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà.

Ràpidament es pot observar que el mecanisme d'informació més àmpliament utilitzat pels ciutadans és la informàtica, especialment a través de la xarxa internet, però cada cop va adquirint major importància la comunicació a través de la bústia electrònica.

193. Vegeu *supra* 3.2.2.

És una realitat dels nostres dies a la qual no podem donar l'esquena.

4.2.3.

El preu que es cobra per l'accés a la documentació administrativa

4.2.3.1.

Anàlisi jurídica

L'art 37.8 de la LRJPAC estableix que «el dret d'accés comportarà el d'obtenir còpies o certificats dels documents l'examen dels quals sigui autoritzat per l'Administració, previ pagament, si s'escau, de les exaccions que es trobin previstes legalment».

La Llei 38/1995 preveu la possibilitat que les administracions públiques puguin establir un preu públic per l'exercici del dret d'accés. No s'estableix cap criteri per determinar en quins casos s'ha de cobrar un preu i quin ha de ser, però com que la LRJPAC és d'aplicació supletòria,¹⁹⁴ caldrà considerar que en aplicació d'aquesta Llei només es podrà cobrar un preu quan se sol·liciti una còpia o un certificat i estigui previst en una norma del mateix rang.^{194 bis}

Així doncs, únicament es pot cobrar un preu quan el dret d'accés impliqui l'obtenció d'una còpia del document sol·licitat i, per tant, quan s'accedeixi directament al document no es podrà cobrar cap preu. Pel que fa a la quantia d'aquest, creiem que ha de correspondre al cost material. S'ha de tenir clar que un preu elevat pot comportar una infracció del principi de transparència i en especial del dret d'accés, ja que limitaria les persones susceptibles d'accedir-hi en funció de la seva capacitat econòmica.¹⁹⁵

194. Disposició final 2a de la Llei 38/1995.

194 bis. El nou redactat de la Llei 38/1995 estableix que el subministrament de la informació donarà lloc, si escau, al pagament de les contraprestacions econòmiques que puguin establir-se, sense que les quantitats que cal satisfer puguin excedir d'un cost raonable, d'acord amb allò previst a la normativa sobre taxes i preus públics.

195. Això ja ha estat posat de manifest per altres autors. Per exemple, Pouillet

Ara bé, s'ha detectat que hi ha determinats casos en què els ciutadans sol·liciten accedir a una documentació que posteriorment comercialitzen, és a dir, gràcies a la qual obtenen un lucre. Aquest és novament un dels casos en què s'està utilitzant el dret d'accés per obtenir un resultat diferent del primerament esperat, la transparència administrativa, perquè l'Administració presta un servei sense cobrar-lo i, posteriorment, el ciutadà que ha obtingut la documentació sí que l'està cobrant.¹⁹⁶

El problema es planteja sobretot quan l'Administració pública ha de realitzar una activitat especial per poder donar la informació o la documentació sol·licitada pel ciutadà en exercici del dret d'accés. En aquests casos, considerem que les possibles solucions que es plantegen són dues.

D'una banda, es pot incloure una clàusula en què es prevegi bé que no es pot utilitzar la documentació o la informació a la qual s'ha accedit amb finalitats comercials, bé que en cas que això sigui permès cal que la persona en qüestió indiqui la procedència de la informació.

D'altra banda, es pot cobrar un preu superior en aquells casos en què la informació a la qual s'ha accedit sigui comercialitzada posteriorment.

4.2.3.2.

Anàlisi de les dades

Des del punt de vista pràctic, cal dir que en la majoria dels casos analitzats en què hi ha hagut accés no s'ha cobrat cap preu

considera que un preu excessiu de la documentació a la qual s'ha accedit pot anar en contra del lliure exercici d'altres drets fonamentals (a Poulet, Yves, «Towards a universal public information service», Comissió Europea, Direcció General XIII, *Workshops on commercial and citizen's access to government information*, Luxemburg, 26-27 de juny de 1995. A l'adreça d'internet: http://www2.cec.lu/legal/en/access/workshop/minutes.html#HD_NM_74).

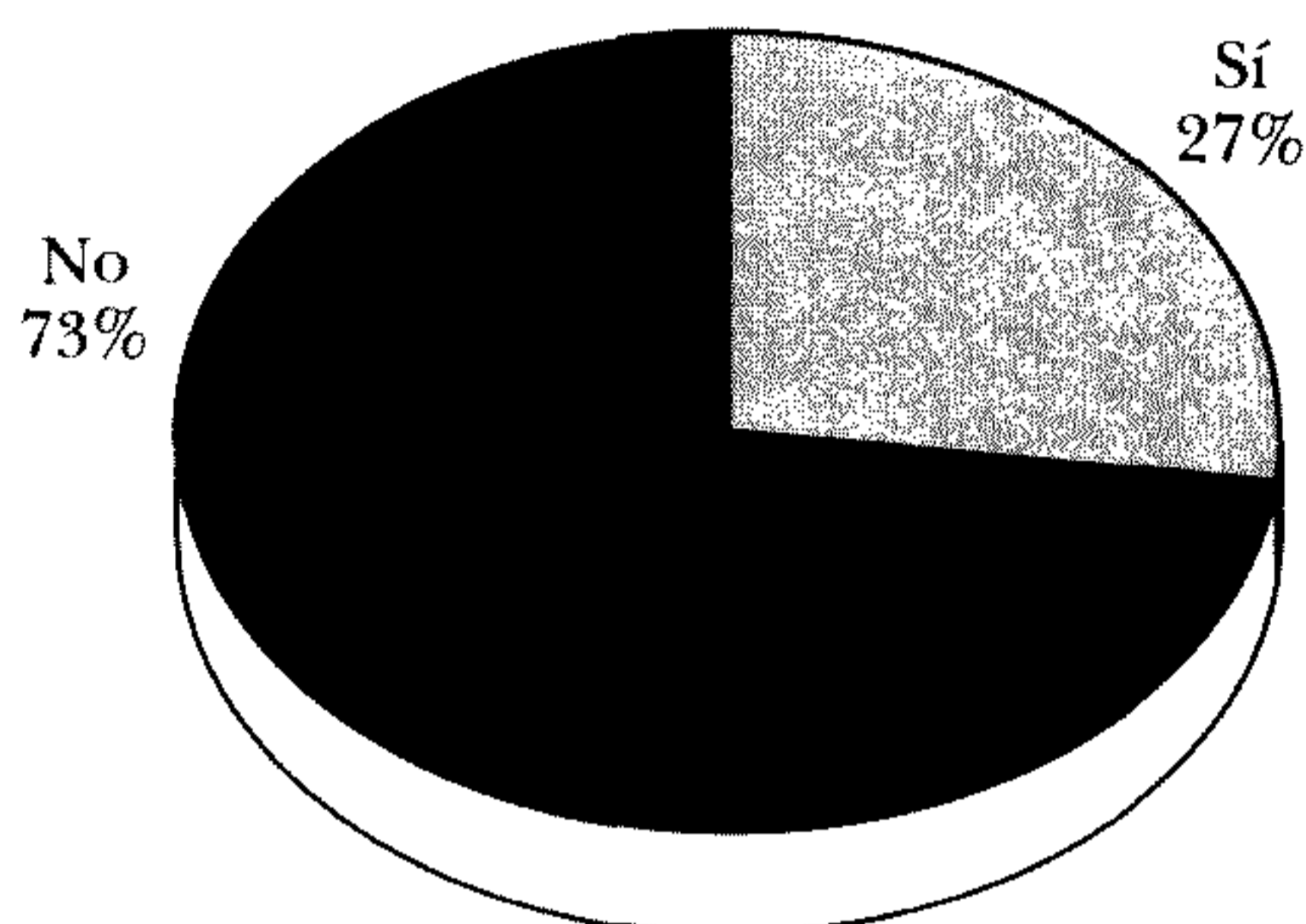
196. A més, en aquest cas es poden plantejar problemes de competència deslleial respecte a altres empresaris que obtinguin la informació a preu de mercat.

pel servei. En els casos en què sí que s'ha cobrat, el preu correspon al cost de les fotocòpies que s'han lliurat d'acord amb els preus generals fixats per la Llei de pressupostos anual.

En concret, les dades obtingudes són les següents:

Il·lustració 9

Cobrament de preu



Pel que fa a la limitació de l'ús que es faci de la informació a la qual s'ha accedit, no s'ha constatat que en cap cas es limiti l'ús posterior que es faci de la documentació consultada. Ara bé, sí que hi ha determinats casos en què s'avisava al ciutadà que ha accedit a la documentació que no en pot fer ús, i que en cas de fer-ne ús ha d'indicar la procedència; el supòsit més radical és fer signar fins i tot al sol·licitant un document en el qual aquest es compromet a garantir la confidencialitat de les dades a les quals ha accedit (això succeeix en els àmbits de la sanitat i també de la justícia). En aquest darrer cas, a banda de la qüestió comercial a què fèiem referència, també hi trobem el tema de la intimitat.

En altres països s'han donat diferents solucions a aquesta qüestió que comentem, és a dir, a l'ús per part d'empreses privades de la documentació administrativa aconseguida mitjançant l'exercici del dret d'accés i la seva comercialització posterior.

Així, en el Seminari sobre accés a la informació celebrat a Luxemburg es va poder constatar que en alguns casos hi ha diferències en funció de la condició de persona física o jurídica

del sol·licitant (Itàlia, Portugal) o dels fins per als quals s'utilitzin (aquest és el cas de l'Oficina de la Patent Europea de la Unió Europea) o el tipus d'accés (França, Bèlgica). Ara bé, altres països no tenien previstes cap de les diferències comentades (Suècia, Estats Units d'Amèrica). En qualsevol cas, la determinació dels preus es fa tenint en compte els criteris esmentats i fins i tot en alguns casos s'estableixen determinats mecanismes de control per assegurar que s'adeqüen als interessos dels ciutadans que volen accedir a la documentació administrativa.¹⁹⁷

4.3.

Límits al dret d'accés a la documentació administrativa

Com qualsevol dret, el dret d'accés a la documentació administrativa es troba sotmès a determinats límits que assegurin el respecte a altres drets i interessos que en un moment determinat l'ordenament jurídic considera de més digna protecció.

4.3.1.

*Anàlisi jurídica*¹⁹⁸

La poca fortuna des del punt de vista de la tècnica normativa de la LRJPAC torna a posar-se de manifest en el moment que es regulen els casos en què el dret d'accés no es podrà exercir. En aquest sentit, l'art. 37 LRJPAC estableix en tres apartats tota una llista de casos en què no serà possible exercir el dret d'accés.

Així, trobem l'art. 37.4 de la LRJPAC, que preveu que «l'exercici dels drets que estableixen els apartats anteriors podrà ser denegat quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de tercers

197. Per exemple, a França la Comission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) és la competent per controlar les tarifes establertes per les administracions públiques per facilitar una còpia del document sol·licitat (Jégouzo, Yves, «El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 239, 1994, pàg. 21).

198. En aquest punt seguirem bàsicament la regulació prevista en la LRJPAC, ja que l'establerta en la Llei 38/1995 no té caràcter bàsic. De tota manera s'aniran assenyalant les diferències entre ambdues normes.

més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei; en aquests casos, l'òrgan competent ha de dictar una resolució motivada». De la dicció d'aquest precepte i de la lectura sistemàtica de l'art. 37 de la LRJPAC no s'entén a quins drets s'està referint aquest precepte: únicament als previstos en l'art. 37.3 (dret d'accés respecte a documents nominatius en relació amb els drets dels ciutadans), també als previstos en l'art. 37.2 (dret d'accés a documents que afectin la intimitat pel que fa al dret de rectificació) o també en l'art. 37.1 (en general, el dret d'accés a arxius i registres)?

De fet, l'art. 37.4 només amplia el que estableix l'art. 37.5, on es determinen concretament els diferents casos en què el dret d'accés no es podrà exercir perquè el legislador ha considerat que hi ha drets i interessos de protecció prioritària.

Finalment, trobem l'art. 37.2 de la LRJPAC, el qual preveu que «l'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones estarà reservat a aquestes, que, en el cas d'observar que les dades figuren incompletes o inexactes, podran exigir que siguin rectificades o completades, excepte que figurin en expedients caducats pel transcurs del temps, conforme als terminis màxims que determinin els diferents procediments, dels quals no pugui derivar-se cap efecte substantiu».

Deixant de banda aquest darrer precepte, podem observar que les diferències entre l'art. 37.4 i el 37.5 de la LRJPAC són tres. D'una banda, el primer article citat possibilita que s'eixampli el cercle de límits del dret d'accés. D'una altra, i íntimament lligat amb la primera, el primer article permet que l'Administració decideixi discrecionalment aplicar o no un límit del dret d'accés dels previstos en el precepte. En canvi, l'art. 37.5 de la LRJPAC estableix que, preceptivament, quan hi hagi una concurrència entre el dret d'accés i un dels límits previstos explícitament aquest entrarà en joc i no podrà autoritzar-se l'accés a la documentació administrativa.¹⁹⁹

199. Considerem, a diferència de Fernández Ramos, Severiano, *op. cit.*, que precisament la dicció diferent dels art. 37.4 i 37.5 de la LRJPAC justifica el règim jurídic divers dels límits establerts en els dos preceptes.

En uns casos força similars que trobem a l'ordenament jurídic comuni-

Finalment, l'art. 37.4 de la LRJPAC preveu que la resolució per la qual es denegui l'accés ha de ser motivada i, en canvi, l'art. 37.5 de la LRJPAC no fa cap referència a aquesta circumstància, encara que en aplicació de l'art. 54 de la LRJPAC hem d'entendre que en aquest cas també s'haurà de motivar la resolució.²⁰⁰

L'aspecte que volem destacar en aquest punt és el relatiu a la discrecionalitat que l'art. 37.4 de la LRJPAC atribueix a l'Administració per valorar si autoritza o no l'accés en determinats casos, discrecionalitat que en tot cas s'haurà de dur a terme dins el marc del principi de transparència administrativa que ha d'inspirar tota l'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa.²⁰¹

Finalment, abans d'entrar a analitzar els diferents límits del dret d'accés, voldríem observar que l'art. 3.3 de la Llei 38/1995 preveu que en aquells casos en què en un document hi hagi alguna informació que pugui afectar alguns dels drets o els interessos previstos com a límits del dret d'accés, s'intentarà esborrar-la per garantir la protecció d'aquests però també per garantir l'accés a aquells documents. Considerem que aquesta tècnica, anomenada *blank out*, hauria de ser generalitzada a la

tari s'ha pronunciat el Tribunal de Primera Instància (Sentència de 19 d'octubre de 1994, as. John Carvel i Guardian Newspapers Ltd. c. Consell, T-194/94, Recull de jurisprudència, II, 1996, i Sentència de 5 de març de 1997, as. WWF UK c. Comissió, T-105/95, Recull de jurisprudència, II, 1997). Vegeu-ne un comentari a: Cerrillo i Martínez, Agustí, *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, València, Tirant lo Blanch, 1998.

200. Art. 54 de la LRJPAC:

«1. Han de motivar-se, amb succinta referència de fets i fonaments de dret:

»a) Els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims.

[...]

»f) Els que es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, així com els que ho hagin de ser en virtut de disposició legal o reglamentària expressa.»

201. Qüestió diferent serà el marge de discrecionalitat que tingui l'Administració per donar contingut als diferents conceptes jurídics indeterminats que s'estableixen com a límit del dret d'accés (seguretat pública, política monetària, secret comercial, etc.).

resta de documents i no únicament als relatius al medi ambient, com succeeix actualment, ja que en algunes ocasions ens podem trobar que només una petita porció del document no seria accessible, però la manca de previsió d'aquesta tècnica suposa l'extensió de la inaccessibilitat a la resta del document.²⁰²

De la lectura dels preceptes comentats s'observa que els diferents límits del dret d'accés s'estableixen per protegir interessos públics i privats o bé per qüestions formals referides als documents als quals es vol accedir. Tot seguit passem a analitzar els diferents supòsits previstos.

4.3.1.1.

Límits per protegir interessos públics

Sáinz Moreno considera que el secret establert per protegir interessos públics permet garantir el bon funcionament de l'Administració i, en general, evitar el dany a les tasques públiques, ja que el coneixement de determinades informacions pot provocar la reacció anticipada d'uns sectors concrets, pressionant perquè les decisions públiques s'orientin per afavorir els seus interessos.²⁰³

Aquests objectius es poden resumir en la idea que mitjançant l'establiment d'aquests límits per protegir interessos públics el que es vol aconseguir és preservar l'eficàcia de les decisions que prengui l'Administració en aquestes matèries.

Aquest fet ens permet observar que en altres ordenaments jurídics el dret d'accés a un document pot ser suspès mentre el seu coneixement públic pugui posar en perill l'eficàcia de la decisió que conté.²⁰⁴ La LRJPAC conté una menció a l'eficàcia, en

202. Una previsió en aquest mateix sentit es troba, per exemple, a l'Ordre de 24 d'abril de 1997, per la qual es regula l'accés a l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència (BOE núm. 103, de 30 d'abril).

203. Sáinz Moreno, Fernando, «Secreto e información en el derecho público», a Diversos autors, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, pàg. 2869-2872.

204. Això ho trobem, per exemple, en la legislació francesa o italiana.

l'art. 37.7, quan estableix que «el dret d'accés serà exercit pels particulars de forma que no es vegi afectada l'eficàcia del funcionament dels serveis públics». Però sembla que en aquest cas més aviat s'està considerant l'eficàcia des del punt de vista material, és a dir, es vol evitar que l'exercici del dret d'accés col·lapsi els serveis públics.

En particular, els límits establerts per protegir els interessos públics són els següents:

A) Documents que continguin informacions sobre les actuacions del Govern de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències no sotmeses a dret administratiu²⁰⁵

Mitjançant l'establiment d'aquest precepte podem considerar que l'objecte del dret d'accés són únicament els documents o la informació, administrativa. Així doncs, a través del mecanisme del dret d'accés només es tindria en compte el coneixement per part dels ciutadans de la informació administrativa, deixant fora de l'objecte d'aquest dret el coneixement públic d'altres informacions o documents que s'elaborin en el si del poder executiu.²⁰⁶

D'acord amb aquesta idea, fins i tot podem arribar a veure que hi ha un paral·lelisme entre les informacions que no serien objecte del dret d'accés (tant sigui per considerar que no són objecte del dret d'accés, ja que no es tracta d'informacions administratives,

205. La Llei 38/1995 expandeix també aquest límit als ens locals.

El legislador espanyol, en transposar la Directiva 90/313, ha establert una primera clàusula de limitació diferent de la norma comunitària, que fa referència a «la confidencialitat de les deliberacions de les autoritats públiques» (art. 3.1.a de la Directiva 90/313), però és possible concloure que en ambdós casos la intenció del legislador és protegir els mateixos interessos.

206. Documents i informació que, d'altra banda, no es trobarien exempts de coneixement per part del públic, però aquest s'aconseguiria mitjançant altres mecanismes suficients, alhora, per satisfer el deure d'informació i transparència de les administracions públiques i en general del poder executiu, com podrien ser, per exemple, les rodes de premsa, les notes informatives o les compareixences davant el Parlament.

com pel joc dels límits del dret d'accés) i els actes de govern –en un sentit més estricte les «informacions de govern» o «documents de govern» com a plasmació material d'aquells actes.²⁰⁷

Els actes de govern constitueixen funcions o actuacions del govern que es troben exempts de fiscalització judicial perquè són la plasmació d'«una funció política que es manifesta en l'exercici de competències del Govern com a òrgan constitucional»²⁰⁸ i que no serien objecte d'accés, ja que entenem que el dret d'accés a la documentació es configura només com un mecanisme per garantir la transparència administrativa.

La justificació de l'existència d'aquests límits, com ha encertat a dir Embid Irujo,²⁰⁹ seria considerar que accedint als documents en què es plasmen els actes de govern «no estaríem davant d'un dret d'accés a documents administratius, sinó davant el plantejament del control d'una activitat política» que, a l'ordenament jurídic espanyol, «correspon, per decisió constitucional, al Parlament o, si escau, al Tribunal Constitucional».^{210 i 211}

207. En un sentit semblant s'expressen Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 115-116; Mestre Delgado, *op. cit.*, pàg. 144 i seg., i Villanueva Cuevas, *op. cit.*, pàg. 120, tot i que només es refereixen a la primera de les causes de limitació del dret d'accés.

208. STS de 10 de desembre de 1991, Ar. 9254.

209. Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 115.

210. Aquest, en la STC 196/1990, de 29 de novembre, ha dit que «en tals casos el Govern actua com a òrgan polític i no com a òrgan de l'Administració, no exerceix potestats administratives ni dicta actes d'aquesta naturalesa i, per això mateix, la seva actuació no pot qualificar-se com a administrativa, el control de la qual correspon *ex art.* 106.1 CE i 8 LOPJ als tribunals de justícia».

211. En aquest sentit, Díez-Picazo considera que existeixen una sèrie de competències constitucionals i no administratives del Govern, caracteritzades pel fet de no engendrar autèntiques relacions jurídiques administratives, ja que no afecten l'àmbit juridicosubjectiu dels particulars ni són tampoc reconduïbles a la potestat d'autoorganització de l'Administració (Díez-Picazo, Luis María, «La estructura del Gobierno en el derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 15, 1988, pàg. 41).

D'acord amb aquestes idees, resulta que hi hauria tot un seguit de documents, que en tant que constituïrien actes de govern atès el seu contingut clarament polític, no serien objecte del dret d'accés ja que el seu darrer objecte serien els documents administratius i no els polítics.

Així doncs, el mecanisme del dret d'accés no estaria configurat per donar transparència a tots aquests documents de contingut polític, sinó que es realitzaria per mitjà d'altres procediments com ara el coneixement i control ulterior per part del Parlament, per exemple. Aquesta seria la justificació de l'establiment d'aquests límits del dret d'accés: evitar el coneixement pels ciutadans d'aquests documents.

No aprofundirem més aquest tema que, d'altra banda, tantes pàgines ha inspirat, ja que ens allunyariem excessivament de l'objecte del nostre estudi. Sí que exposarem, però, una darrera idea.

Ja que hem arribat a considerar que els límits per garantir la protecció d'interessos públics es basen en el fet que aquests són actes de govern, aquests límits únicament seran aplicables respecte a documents dels òrgans de govern de les administracions públiques (tant estatals com regionals i fins i tot locals, tal com han dit alguns sectors doctrinals espanyols),²¹² no a tota l'Administració pública entesa en sentit general.²¹³

A la pràctica, els problemes es plantegen en el moment de determinar quan ens trobem davant d'un document d'aquest tipus. En concret cal plantejar-se l'aplicació de la Llei de secrets oficials, especialment en relació amb la classificació dels documents, la qual cosa atorgarà una major seguretat jurídica especialment en aquells casos en què un document pugui afectar la

212. Entre ells Barata Mir, Joan, *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Madrid, Tecnos, 1999.

213. La referència als ens locals ha estat una novetat introduïda per la Llei 38/1995, ja que la LRJPAC no hi feia cap referència com havia posat de manifest, entre d'altres, Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 115-116.

seguretat o la defensa de l'Estat o, en general, determinades decisions polítiques.

Precisament respecte als documents classificats, l'art. 37.6 de la LRJPAC estableix que l'accés es regirà per les seves disposicions específiques.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya no existeix cap norma que reguli amb caràcter general quins documents han de restar secrets i és el costum el que regeix en aquest camp la classificació dels documents en confidencials, secrets, reservats o d'ús restringit, la qual cosa es tradueix en una gran inseguretat jurídica per als ciutadans, ja que davant d'un document classificat per la Generalitat com a secret pocs recursos jurídics tenen aquells.²¹⁴ La classificació de documents com a secrets a la Generalitat de Catalunya es dona, en general, respecte als documents dels alts càrrecs dels departaments.

B) Informacions que afectin relacions internacionals

Des del punt de vista estatal, sembla que s'hauran d'entendre incloses totes aquelles activitats que derivin de la seva actuació com a subjecte de dret internacional (establiment de legacions a tercers països, negociacions i relacions bilaterals o multilaterals en el si de les organitzacions internacionals o entre estats, procediments de negociació de tractats internacionals, accés als tribunals internacionals). Si bé en aquest sentit creiem que no serà accessible la documentació en què es plasmin aquestes relacions, sí que ho podran ser, en canvi, els fruits d'aquestes relacions pel joc del principi de publicitat de les normes jurídiques (tractats internacionals, acords, pactes, etc.).

Ara bé, el problema sorgeix en el moment d'aplicar aquesta clàusula a l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, perquè

214. Aquests es podrien plantejar precisament com a vulneració del dret d'accés.

aquesta no té pràcticament cap tipus de competència en matèria internacional.

Si destaquem que l'actuació exterior de la Generalitat de Catalunya es limita únicament a la projecció exterior de Catalunya i algunes relacions incipients amb la Unió Europea, i si tenim en compte que en tot cas l'establiment d'aquest límit més que preveure una zona fosca en l'actuació administrativa està preservant l'eficàcia de les decisions que es prenguin en aquesta matèria, sembla que *a priori* no ha d'haver-hi cap problema per accedir a aquests documents.

A més, cal recordar que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha destacat que les relacions amb la Unió Europea no es poden entendre englobades en les relacions internacionals.²¹⁵ A més, actualment la participació autonòmica en el si de la Unió Europea es limita a la participació indirecta a través de l'Estat²¹⁶ o a través de la seva presència a les institucions co-

215. Cal recordar en aquest punt que en el cas espanyol, per exemple, el Tribunal Constitucional ha declarat que les relacions amb la Comunitat Europea no es poden considerar incloses en el títol de «relacions internacionals»: «L'Estat no pot emparar-se per principi en la seva competència exclusiva sobre les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) per estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que constitueixi desenvolupament, execució o aplicació dels convenis i els tractats internacionals i, en particular, del dret derivat europeu» (STC 79/1992, de 28 de maig; en el mateix sentit, STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 4). Per això sembla que s'hauria de donar un tractament especial a aquesta qüestió.

216. Hi ha diversos mecanismes. Un, l'adopció d'una posició comuna en el si de la Llei 2/1997, de 13 de març, creadora de la Conferència per a afers relacionats amb les Comunitats Europees, en aquells casos previstos en l'acord de 30 de novembre de 1994, relatiu a la participació interna de les comunitats autònomes en els afers comunitaris a través de les conferències sectorials. Un altre a través del conseller per a Afers Autonòmics en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (creat per l'Acord de la Conferència de 22 de juliol de 1996). Finalment, l'agost de 1997 es va aprovar un altre acord sobre la presència de representants autonòmics en alguns comitès i grups de treball de la Comissió. Vegeu Roig Molés, Eduard, «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.

munitàries –per exemple, el Comitè de les Regions– que ja disposen del seu règim propi d'accés als documents.²¹⁷

En tot cas, en aquells supòsits en què l'Administració de la Generalitat tingui documentació relativa a les actuacions comunitàries també s'haurà d'atendir a les regulacions que d'aquesta matèria fan les institucions europees.²¹⁸

C) Informacions que afectin la defensa nacional i la seguretat de l'Estat

La generalitat d'aquests termes dificulta la seva delimitació i la seva relació amb l'accés a la informació. Així doncs, podríem interpretar que qualsevol document o informació que fes referència a algun d'aquests temes hauria d'estar exclòs de l'accés per part dels ciutadans, independentment del grau en què aquestes matèries es poguessin veure afectades, incloent-hi tots aquells documents que les afecten tant de manera directa com les que només ho fan d'una manera incidental.²¹⁹ Per evitar aquests efectes negatius respecte a l'accés dels ciutadans a la informació sobre medi ambient hem de partir, un altre cop, de la primacia del principi general de la transparència, ponderant-lo en aquest cas amb aquelles normes sectorials que regulin aquestes matèries.

217. En aquest segon cas, cal posar en relleu que el Comitè de les Regions ha regulat l'exercici del dret d'accés a la seva documentació: Decisió del Comitè de les Regions de 17 de setembre de 1997, relativa a l'accés públic als documents del Comitè de les Regions (DOCE, sèrie L, núm. 351, de 23 setembre de 1997, pàg. 70).

218. Actualment està pendent de resolució pel Tribunal de Primera Instància de la Unió Europea (assumpte Tidmingem) un contenciós en què es presenta un conflicte entre la normativa d'un estat membre i la normativa de la Unió Europea motivat per la diferent extensió del dret d'accés en un i altre cas.

219. Així doncs, el coneixement públic de la preparació per part de les forces i els cossos de seguretat d'una operació de desmantellament d'una xarxa de narcotràfic pot provocar la ineficàcia de l'acció; no, en canvi, la facilitació d'informació sobre el nombre de la quantitat de drogues decomissades en un determinat lapse de temps.

Respecte a la defensa nacional, la Generalitat de Catalunya no té cap tipus d'intervenció i, per tant, difícilment es podrà aplicar aquest límit del dret d'accés.²²⁰ En tot cas, considerem que s'ha de tenir igualment en compte el joc de la Llei de secrets oficials i la declaració d'una matèria com a classificada perquè aquesta quedi inclosa dins l'àmbit del límit que estudiem.

Respecte a la seguretat de l'Estat, cal veure si aquesta és diferent de la seguretat pública. En relació amb la seguretat pública, la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana,²²¹ no conté cap definició sobre què cal entendre per seguretat ciutadana. Així doncs, i malgrat que la doctrina ha donat diverses definicions d'aquest concepte,²²² ens cal buscar-ne un concepte que podem trobar en la juris-

220. Respecte a la defensa nacional, podríem dur a col·lació la Llei orgànica 6/1980, d'1 de juliol, per la qual es regulen els criteris bàsics de la defensa nacional i l'organització militar (BOE núm. 165, de 10 de juliol de 1980), l'art. 2 de la qual diu que «la defensa nacional és la disposició, la integració i l'acció coordinada de totes les energies i les forces morals i materials de la nació, davant qualsevol forma d'agressió [...]», tenint per finalitat «garantir de manera permanent la unitat, la sobirania i la independència d'Espanya, la seva integritat territorial i l'ordenament constitucional, protegint la vida de la població i els interessos de la pàtria [...]». El fet que aquesta Llei configuri al Govern com l'òrgan principal de direcció de la defensa nacional (art. 7) confirmaria la nostra tesi que mitjançant aquestes excepcions al dret d'accés s'està evitant l'ús d'aquest mecanisme per conèixer el contingut dels actes de govern.

Malgrat això, cal dir que la mateixa Llei orgànica preveu la intervenció d'altres organismes en la definició de la política de defensa nacional, uns amb caràcter consultiu –Junta de Defensa Nacional, art. 9– i uns altres amb caràcter executiu –ministre de Defensa o Junta de Caps d'Estat Major (art. 10 i 11, respectivament)–, però sotmesos en tot moment a les directrius establertes pel Govern i el seu president.

221. BOE núm. 46, de 22 de febrer de 1992.

222. Entre ells destaca Carro Fernández, José Luis, «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, 1977, pàg. 612-627; Carro Fernández, José Luis, «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», a Diversos autors, *I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía*, Santander, Dirección General de la Policía, 1989, pàg. 28-42.

prudència del Tribunal Constitucional en relació amb la distribució de competències Estat/comunitats autònomes en matèria de seguretat pública.

En aquest sentit, l'alt Tribunal ha dit que la seguretat pública és tota la seguretat de persones i béns i qualsevol alteració d'aquesta.²²³ Atesa la distribució actual de competències en matèria de seguretat pública i la cada dia més extensa participació del cos de policia dels Mossos d'Esquadra, veiem que serà un volum molt important de documentació a la qual no es podrà accedir.

Considerem, a la vista d'aquest ampli concepte de seguretat pública justificat per l'àmbit en què va ser definit, que en principi el concepte de seguretat de l'Estat té un contingut més restringit que el de seguretat pública. Ara bé, això no vol dir que tot document relatiu a la seguretat pública que no afecti la seguretat de l'Estat serà directament accessible. En aquest camp és de vital importància per a la bona actuació policial el manteniment del secret. Ara bé, això no vol dir que aquest secret s'hagi de mantenir *in eternum*. Així, considerem que en el cas de la seguretat pública s'hauria d'aplicar la clàusula de suspensió del dret d'accés per assolir l'eficàcia de l'actuació administrativa. Un cop aconseguida aquesta, creiem que res no s'oposa a autoritzar l'accés.²²⁴

D) Els documents tramitats per la investigació dels delictes quan es puguin posar en perill la protecció dels drets i les llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'es-

223. STC 33/1982, de 8 de juny. Tot i aquesta doctrina inicial, posteriorment el Tribunal Constitucional ha anat modificant el concepte de seguretat pública restringint-lo progressivament per incrementar l'àmbit competencial de les comunitats autònomes. Per exemple, en la STC 59/1985, de 6 de maig.

224. Qüestió diferent és si els documents en qüestió poden afectar altres límits del dret d'accés com, per exemple, la intimitat de les persones. Un cas paradigmàtic d'aquesta doble col·lisió seria el de les fitxes policials. Precisament per evitar aquests problemes es va aprovar el Decret 73/1996, de 5 de març (DOGC núm. 2180, d'11 de març), pel qual es regula la creació de fitxers automatitzats de caràcter policial, amb l'objectiu de regular els fitxers automatitzats de la policia i la seva confidencialitat.

tiguin realitzant, així com els documents de caràcter sancionador i disciplinari.²²⁵

En aquest supòsit la LRJPAC tampoc no dona cap element que ens faciliti determinar en quins casos concrets no es permetrà l'accés a aquests documents. El problema sorgeix sobretot en relació amb els documents sancionadors i disciplinaris, ja que respecte a aquells tramitats per la investigació dels delictes l'objecte de la limitació queda més concretat. En no especificar-se en quins casos particulars dels sancionadors o disciplinaris està limitat el dret d'accés, es podria deduir que és en qualsevol fase d'aquests procediments.²²⁶

Però abans de seguir endavant cal que fem una advertència important: no hem de deixar de tenir en ment que el subjecte passiu del dret d'accés són les administracions públiques, no el poder judicial; per tant, únicament entraran dins el límit que estudiem aquells documents que estiguin en poder de les administracions públiques.²²⁷

225. Aquest límit és més ampli en la Llei 38/1995 ja que preveu els «expedients tramitats per la investigació dels delictes quan es pogués posar en perill la protecció dels drets i les llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'estiguin realitzant i els expedients que hagin estat subjectes, o ho estiguin en l'actualitat, a algun procediment judicial o administratiu sancionador, incloses les diligències o actuacions prèvies o de caràcter preliminar». La nova redacció donada a aquest precepte per la Llei 55/1999 únivament fa referència a aquelles diligències o actuacions prèvies o de caràcter preliminar que estiguin en curs, i exclou, per tant, les que ja estiguin finalitzades.

226. Da Silva Ochoa considera que el secret de la investigació judicial és una matèria que, pel seu àmbit, no pot ser regulada per una norma que fixa el procediment administratiu, per la qual cosa s'hauria d'entendre que les previsions que s'hi fan –investigació de delictes– es refereixen a les investigacions judicials –incloent-hi també, per exemple, les investigacions fiscals, en casos d'infraccions tributàries (a Da Silva Ochoa, *op. cit.*, pàg. 339).

227. Així, la Llei orgànica del poder judicial regula en diversos preceptes tant l'accés dels interessats als llibres, els arxius i els registres judicials que no tinguin caràcter reservat, mitjançant les formes d'exhibició, testimoni o certificació establertes legalment (art. 235 LOPJ), com l'accés de qualsevol interessat al text de les sentències (art. 266 LOPJ); a més, imposa al secretari judicial i

Un cop feta aquesta breu introducció, passem a examinar els supòsits que aquí es preveuen i que es podrien sistematitzar de la manera següent:

— *Documents tramitats per la investigació de delictes quan es pogués posar en perill la protecció dels drets i les llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'estan realitzant*

A diferència d'altres ordenaments jurídics, la LRJPAC només limita el dret d'accés respecte als documents tramitats per la investigació de delictes i, en general, no als documents relatius a actuacions judicials.²²⁸

Però, a més, el mateix article estableix una delimitació ulterior de l'objecte del límit:

- bé que l'accés posi en perill la protecció dels drets i les llibertats de tercers, bàsicament el dret a la intimitat i el dret a la presumpció d'innocència, o bé
- que les necessitats de les investigacions que s'estiguin realitzant reclamin el secret –provisional, s'entén– de les actuacions.

Així doncs, veiem que el dret d'accés serà limitat en aquest cas per un doble motiu: primer, perquè el document faci referència a la investigació de delictes i, alhora –condició necessària–, perquè afecti drets i llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions.

l'altre personal competent el deure de facilitar aquella informació que se sol·liciti sobre l'estat de les actuacions judicials (art. 234 LOPJ). Aquest accés és possible que es vegi limitat en cas que pugui afectar la intimitat.

228. A França es limita el dret d'accés en aquells casos en què la documentació pugui atemptar contra el «desenvolupament dels procediments iniciats davant les jurisdiccions o d'operacions preliminars a aquells procediments, llevat dels casos d'autorització donada per l'autoritat competent» i també «a les investigacions, pels serveis competents, de les infraccions fiscals i duaneres» (art. 6 de la Llei de 17 de juliol de 1978).

A Itàlia, l'art. 24.2 de la Llei 241/1990, que regula els casos d'exclusió del dret d'accés, no estableix cap previsió en aquest sentit.

L'art. 3.2 de la Directiva 90/313 estableix: «els assumptes que es trobin *sub iudice* o ho hagin estat en el passat, o siguin objecte de recerques (incloses les investigacions disciplinàries), o d'investigació preliminar»; les Decisions del Consell i la Comissió: «procediments judicials, activitats d'inspecció i investigació».

Per tant, en aquest límit hem d'entendre incloses, d'una banda, les activitats prèvies o paral·leles a l'inici d'un procediment judicial, com poden ser la investigació, la detecció i la repressió d'infraccions penals. Aquestes tasques s'encomanen generalment a l'Administració (forces i cossos de seguretat; en general, respecte a l'Estat, l'art. 11 de la LOFCS) i per això aquests documents entren en el si de la limitació del dret d'accés per motius de seguretat pública,²²⁹ excepte en els casos en què les forces i els cossos de seguretat realitzin funcions de policia judicial.

La LRJPAC no sols inclou els documents que es trobin en el moment de ser sol·licitats *sub iudice*, sinó també aquells que ho hagin estat en el passat. Aquesta mateixa redacció ens duu a concloure que fins i tot els expedients que hagin estat arxivats es trobarien sotmesos a la limitació, sempre que — recordem-ho— afectin, en aquest cas únicament, els drets o les llibertats de tercers.^{229 bis}

— *Procediments administratius sancionadors*

Trobaríem aquí el límit per accedir a aquella informació relativa a procediments empresos per l'Administració contra els ciutadans en general per la presumpta comissió d'una falta o il·lícit administratiu.

En matèria de medi ambient trobem nombrosos casos en què l'ordenament jurídic preveu infraccions administratives com, per exemple, els casos dels abocaments, els residus, les emissions a l'atmosfera, etc.

Ara bé, en relació amb aquest límit cal que portem a col·lació el que estableix l'art. 47 de la Llei catalana 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental: «els resultats de les inspeccions són a disposició del públic, sense més limitacions que les establertes sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient i d'altra normativa que hi sigui aplicable». A primera vista sembla que la Llei catalana permet l'accés a la in-

229. Correspondria més aviat a l'apartat *b*.

229 bis. Cal tenir en compte la reforma introduïda per la Llei 55/1999 a la Llei 38/1995 (vegeu *supra* nota 225).

formació relativa als procediments administratius sancionadors, però es remet explícitament al que preveu la Llei 38/1995, que com hem comentat exclou del dret d'accés aquests supòsits. Malgrat això, en tant que l'art. 3.1 de la Llei 38/1995 no té caràcter bàsic, considerem que la Llei catalana admet l'accés a aquella documentació en què es plasmin els resultats de les investigacions que, si escau, suposaran l'inici d'un procediment administratiu sancionador respecte al qual no es podrà accedir.

— *Procediments disciplinaris*

El règim disciplinari dels funcionaris públics està configurat pel «conjunt de normes jurídiques establertes per l'Estat que determinen els fets il·lícits que poden cometre els funcionaris públics en l'exercici del seu càrrec i que preveuen les sancions que l'Administració pública imposarà com a conseqüència d'un procediment administratiu especial».²³⁰

Així, la LRJPAC i la Llei 38/1995 farien referència als documents que es trobin en procediments empresos per les administracions contra els funcionaris a causa de la presumpta infracció comesa per aquests en l'exercici de les seves tasques.

E) Les dades la divulgació de les quals pogués perjudicar els elements del medi ambient a què fan referència les dades sol·licitades

Aquesta clàusula únicament està prevista en la Llei 38/1995. Difícilment es pot arribar a concloure què cal entendre inclòs en aquesta clàusula, però com a mostra podríem recollir alguns exemples que ha anat citant la doctrina.²³¹ Així, aquest límit es podria aplicar en relació amb la informació relativa al lloc de nidificació de certs ocells rars, que poden atreure els col·leccionistes d'ocells, els caçadors o simplement els curio-

230. Trayter Jiménez, Joan Manuel, *El dret disciplinari de la funció pública*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992, pàg. 11.

231. Martín Mateo, *op. cit.*, i Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du Marché Commun*, núm. 353, 1991.

sos. Aquestes mateixes observacions es poden aplicar a la protecció d'altres espècies de fauna o flora. En aquest cas, l'interès en joc és una millor protecció del medi ambient, és a dir, un interès general i no pas l'específic del sol·licitant de l'accés.

També es podrien considerar incloses aquí les informacions sobre deficiències o errors en els serveis relatius al medi ambient, per exemple, els serveis de control que puguin incentivar infraccions i abusos o donar facilitats a piròmans, caçadors furtius o excursionistes desaprensus.

En tot cas, s'ha d'anar amb compte quant a l'àmbit d'aquest límit, ja que una interpretació molt àmplia, permesa pel precepte, pot apoderar l'Administració per denegar l'accés en nombrosos casos.

F) Els documents relatius a actuacions administratives derivades de la política monetària

Cal recordar, en analitzar aquest límit, la situació actual de les competències en matèria monetària que han assumit el Banc d'Espanya i el Banc Central Europeu.²³²

Per això sembla que actualment no serà d'aplicació la LRJPAC en aquest àmbit mentre aquest límit no faci referència a la política financera, tributària o pressupostària.²³³

4.3.1.2.

Límits per protegir interessos privats

La major part del secret administratiu consisteix en informacions sobre els particulars que l'Administració té i ha de preservar. La intensitat i extensió creixents de la intervenció admi-

232. Vegeu respecte a aquesta qüestió les lleis 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya; 66/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i 12/1998, de 28 d'abril, de modificació de la Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya.

233. Aquest supòsit està previst, per exemple, en les decisions del Consell i la Comissió relatives al dret d'accés a la documentació d'aquestes institucions.

nistrativa en tots els àmbits de la vida social proporciona a l'Administració una informació cada cop més gran sobre els ciutadans i les seves activitats.²³⁴

A) Secret comercial, industrial i intel·lectual²³⁵

Aquest és un dels supòsits que més problemes pot ocasionar, ja que les administracions públiques tenen accés a informació relativa a qüestions tècniques que han de ser remeses per empreses en els procediments d'autorització de les seves activitats, per la qual cosa un accés sense restriccions a aquestes informacions posaria en perill la seva posició respecte a altres competidors, així com en els diferents registres en què s'han d'inscriure per poder realitzar les seves activitats.²³⁶

Des del punt de vista del dret d'accés, podríem dir que existeixen quatre tipus d'informació en poder de l'Administració relativa a les empreses:

— En primer lloc, aquella informació de les empreses que estigui en poder de les administracions públiques i que sigui pública,²³⁷ que no estaria emparada per aquesta limitació

234. Sáinz Moreno, *op. cit.*, pàg. 2872.

235. Aquest cas únicament està previst en la Llei 38/1995.

236. Registre d'establiments industrials, Registre de la propietat intel·lectual, Registre de la propietat industrial.

237. Per exemple, documentació que les societats han de remetre anualment al Registre mercantil, el règim de publicitat de la qual es troba regulat pel Reial decret 1597/1989, de 29 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament del Registre mercantil.

Per la seva banda, el Reial decret 697/1995, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del Registre d'establiments industrials d'àmbit estatal, estableix la possibilitat d'accedir per part de tots els ciutadans (art. 14.1) a tot un seguit de dades relatives a les empreses (bàsicament dades relatives a la seva activitat, localització, dimensió i productes utilitzats i acabats); desenvolupa així les previsions establertes al títol IV de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, que crea aquest organisme. De tota manera, cal tenir en compte que les comunitats autònomes tenen competència per crear-ne (així ho ha fet, per exemple, Catalunya).

atès que s'estableix un règim general de publicitat (per exemple, els balanços, les actes de les juntes d'accionistes o la composició dels òrgans rectors de les societats).

- En segon lloc, aquella informació referida a les empreses que no serà secreta perquè no afecta el secret comercial, industrial o intel·lectual.
- En tercer lloc, aquella informació que pugui afectar el secret comercial o industrial de les empreses,²³⁸ que en principi no serà accessible als ciutadans, en tot cas fins que entrin en funcionament altres mecanismes establerts precisament per a la seva protecció (per exemple, patents o marques). En aquest darrer cas, considerem que ja no seria necessària la protecció del secret comercial o industrial mitjançant la limitació del dret d'accés ja que es preveuen altres mecanismes específics per aconseguir aquells objectius.
- Finalment, aquella informació que serà secreta, perquè entra en joc el secret comercial, industrial i intel·lectual com a mecanisme previst per l'ordenament jurídic per a la seva protecció, i que no serà accessible en cap cas.²³⁹

En aquest punt, resulta imprescindible intentar trobar els requisits necessaris per considerar que una determinada informació pot afectar el secret comercial, industrial o intel·lectual. En aquest sentit, Gómez Segade²⁴⁰ considera que són els següents:

238. Per determinar què s'ha d'entendre per secret comercial o industrial poden ser-nos útils els criteris que hem anat especificant.

239. Deixant de banda l'establiment d'aquest límit, la protecció que ofereix l'ordenament jurídic respecte a aquest tipus de secret s'articula bàsicament a través del Codi penal (per exemple, capítol XI, dels delictes relatius a la propietat intel·lectual i industrial, al mercat i als consumidors, o art. 199, entre d'altres).

240. Gómez Segade, José Antonio, *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid, Tecnos, 1974, i Gómez Segade, J. A., «Secreto industrial», a Diversos autors, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995. Aquest autor no fa referència al secret intel·lectual, ja que el seu objecte de protecció és un altre, però sembla que hi poden ser aplicables els criteris establerts per als altres tipus de secret empresarial.

- a) El caràcter reservat o ocult, és a dir, el desconeixement per tercers de l'existència d'aquell secret. Cal que la informació no sigui pública.
- b) La seva conservació ha d'oferir a l'empresa un avantatge competitiu.
- c) La voluntat del seu titular d'aïllar-la i mantenir-la secreta.

S'hauria de comentar una darrera qüestió respecte a la informació relativa al medi ambient, ja que l'art. 3.1.c de la Llei 38/1995 diu que «respecte a les dades sobre emissions o abocaments, volum o composició de matèries primeres o combustibles utilitzats i a la producció o la gestió de residus tòxics o perillosos, només podrà aplicar-se aquesta causa de denegació d'informació mediambiental quan la vinculació d'aquestes dades amb el secret comercial o industrial estigui regulada en una norma amb rang de llei».

B) Documents que continguin dades referents a la intimitat i els expedients que afectin la confidencialitat de dades i expedients personals.²⁴¹

Com assenyala Pomed Sánchez,²⁴² amb aquest supòsit es torna a constatar la tensió entre els principis de secret i transparència i no deixa de ser un altre mecanisme per protegir la intimitat. Per això cal que trobem el punt d'equilibri entre ambdós principis respecte a la regulació del dret d'accés a la documentació administrativa.

Per fer-ho convé delimitar el contingut d'ambdós preceptes. En una primera aproximació veiem que les dues regulacions objecte d'estudi preveuen un límit pel que fa a documents que tinguin relació amb informacions personals. En aquest punt

241. La LRJPAC preveu el límit d'accés respecte als documents que afectin la intimitat, mentre que la Llei 38/1995 estableix el límit relatiu a la confidencialitat de dades i/o expedients personals.

242. Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a Diversos autors, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, pàg. 755.

ens interessarà veure si ambdós límits tenen o no el mateix contingut.

Així, el dret a la intimitat implica, a l'efecte que estudiem de connexió amb el dret d'accés, «l'existència d'un àmbit propi i de reserva enfront de l'acció i el coneixement dels altres, necessari –segons les pautes de la nostra cultura– per mantenir una qualitat mínima de la vida humana».²⁴³ Però, en què consisteix exactament aquest àmbit propi? Segons Ruiz Miguel, estaria configurat per la intimitat corporal o pudor, la sexualitat i la integritat psíquica i moral.²⁴⁴ Igualment caldria incloure en aquest concepte, ja que així ho fa el Tribunal Constitucional,²⁴⁵ el contingut de la intimitat familiar (per exemple, la filiació).

Veiem que el Tribunal Constitucional fa servir un concepte estricte, però garantidor de l'esfera personal del ciutadà, d'intimitat. Alhora cal que recordem que la LRJPAC estableix la distinció entre document referent a la intimitat i document nominatiu, al qual hem fet referència anteriorment.

243. STC 231/1988 (FJ 3); 197/1991 (FJ 3); 57/1994 (FJ 5 A); 143/1994 (FJ 6). Un estudi sobre l'evolució de la jurisprudència constitucional en matèria del dret a la intimitat a Martínez de Pisón Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1993.

244. Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid, Tecnos, 1995, pàg. 81.

Lucas Murillo de la Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43), pàg. 29 i seg., considera que la intimitat està configurada per «aquella esfera personalíssima integrada per les conviccions, els sentiments i els records, les relacions sexuals i familiars i la salut».

245. STC 231/1988 (FJ 3) i 197/1991 (FJ 3): «El dret a la intimitat s'estén no només als aspectes de la vida pròpia personal, sinó també a determinats aspectes de la vida d'altres persones amb les quals es manté una vinculació personal i estreta, com és la familiar, aspectes que per la relació o el vincle existent amb ells, incideixen en l'esfera de la personalitat de l'individu que els drets de l'art. 18 CE protegeixen».

Pel que fa a les dades personals, aquestes són «qualsevol informació concernent a persones físiques identificades o identificables».^{246 i 247} Ara bé, no totes aquestes dades estaran excloses del dret d'accés, ja que l'art. 3.1.g de la Llei 38/1995 preveu el límit a l'accés que afecti la confidencialitat d'aquestes dades. Mentre no s'inclogui una definició de què cal entendre per confidencialitat de les dades, considerem que únicament aquelles dades personals íntimes es veuran afectades per aquesta limitació. D'aquesta manera, arribaríem a un mateix contingut del límit previst tant en la LRJPAC com en la Llei 38/1995.

Ara bé, aquesta afirmació ha de ser matisada a la vista del contingut de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal que, ampliant l'àmbit d'aplicació respecte a l'antiga LORTAD ara derogada, exclou de l'accés públic totes les dades personals independentment que siguin o no confidencials.²⁴⁸

Tot i que ens trobem davant d'un límit del dret d'accés, això no vol dir que la documentació que es trobi en aquest supòsit sigui inaccessible per a tothom.

L'art. 37.2 de la LRJPAC estableix que «l'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones

246. Identificada o identificable és «tota persona la identitat de la qual pugui determinar-se, directament o indirectament, en particular mitjançant un número d'identificació o un número d'identificació o un o diversos elements específics, característics de la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social» (art. 2.a de la Directiva 95/46, del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades –DOCE, sèrie L, núm. 281, de 23 de novembre de 1995, pàg. 31).

247. Art. 11 de la Llei orgànica 15/1999.

248. Art. 11.1 de la Llei orgànica 15/1999: «Les dades de caràcter personal objecte del tractament només podran ser comunicades a un tercer per al compliment de les finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat».

estarà reservat a aquestes, les quals, en el supòsit d'observar que aquestes dades figuren incompletes o inexactes, podran exigir que siguin rectificades o completades, excepte si figuren en expedients caducats pel transcurs del temps, d'acord amb els terminis màxims previstos que determinin els diferents procediments, de les quals no pugui derivar-se cap efecte substantiu». ²⁴⁹ Només els afectats podran accedir a aquesta documentació i, si escau, sol·licitar-ne la rectificació. ²⁵⁰

Respecte a l'accés a les dades personals incloses en fitxers automatitzats, l'art. 15 de la Llei orgànica 15/1999 preveu l'accés per part de les persones afectades.

Per aprofundir aquesta matèria i acabar de perfilar el contingut dels conceptes que estem analitzant, cal comentar en aquest punt dos casos relatius a dades que afecten la intimitat de les persones exclosos de l'aplicació del dret d'accés. ²⁵¹ Ens referim a l'accés a les dades del Registre civil i als documents que continguin dades sanitàries personals dels pacients.

1. Les dades del Registre civil

Pel que fa al Registre civil, l'art. 6 de la Llei del Registre civil ²⁵² preveu que el Registre és públic per a qui tingui interès a conèixer els assentaments, cosa que es presumeix de qui sol·licita la certificació. ²⁵³ Ara bé, no es donarà publicitat sense autoritza-

249. La Llei 38/1995 no estableix res en relació amb aquesta qüestió, que s'ha d'entendre aplicable també a aquests casos ja que la LRJPAC és d'aplicació supletòria (disposició final primera de la Llei 38/1995).

250. Novament en aquest punt trobem una clàusula de salvaguarda per evitar hipotètiques cues de ciutadans davant l'Administració demanant la rectificació de les dades que té que afectin la intimitat.

251. Art. 37.6 de la LRJPAC.

252. Art. 6 de la Llei de 8 de juny de 1957, sobre el Registre civil (BOE núm. 151, de 10 de juny).

253. Art. 17 del Decret de 14 de novembre de 1958, del Reglament del Registre civil (BOE núm. 296, d'11 de desembre).

ció especial, entre d'altres, quan ens trobem davant d'un dels casos següents:²⁵⁴

- de la filiació adoptiva, no matrimonial o desconeguda o de circumstàncies que descobreixin aquest caràcter;
- de la rectificació de sexe;
- de les causes de nul·litat, separació o divorci d'un matrimoni;
- de les causes de privació de la pàtria potestat;
- dels documents arxivats en relació amb els casos citats anteriorment;
- del lligall d'avortaments.

D'aquesta manera, aquella informació i documentació relacionada amb aspectes de l'estat civil que afectin la intimitat de les persones no podrà ser coneguda per altres persones que no siguin els mateixos afectats.²⁵⁵

2. Els documents que continguin dades sanitàries personals dels pacients

Pel que fa als documents que continguin dades sanitàries personals dels pacients, ens trobem amb dos casos paradigmàtics: el relatiu a l'accés a les històries clíniques i el de l'accés a la informació mèdica per part dels investigadors. A continuació exposarem alguns aspectes de la regulació de l'accés a aquesta documentació. La raó de fer aquesta exposició és que s'ha comprovat que una bona part de les sol·licituds d'accés a la documentació que tenen les administracions públiques fan referència als dos tipus de documents a què estem fent referència. De tota manera, cal destacar que l'accés a aquesta documentació no es fa en virtut de la regulació del dret d'accés que estableix la LRJPAC –que exclou explícitament la seva aplicació a aquests casos– sinó sobre la base de la normativa reguladora d'aquestes matèries.

254. Art. 21 del Reglament del Registre civil.

255. Art. 22 del Reglament del Registre civil.

a) L'accés a les històries clíniques

Un àmbit en què hi ha una col·lisió especial entre el dret a la intimitat personal i l'accés a la informació és en el de les històries clíniques, on es contenen dades personals i mèdiques dels usuaris i clients de la sanitat.²⁵⁶ Aquesta col·lisió ha estat posada en relleu en diverses normes; entre d'altres podem destacar les següents:²⁵⁷

256. A les històries clíniques s'inclouen els antecedents personals, familiars i patològics i el problema de salut actual que motiva la història clínica, en què es recull la simptomatologia, les proves diagnòstiques i els tractaments realitzats. Respecte a aquestes qüestions, vegeu Diversos autors, *Quaderns de bona praxi. Finalitat i ús de la història clínica*, Barcelona, Col·legi Oficial de Metges de Barcelona, juliol de 1994.

257. Hi ha altres normes sectorials que contenen una referència a la intimitat en l'àmbit sanitari:

– Extracció i trasplantament d'òrgans: Llei de 27 d'octubre de 1979, sobre extracció i trasplantament d'òrgans (BOE núm. 266, de 6 de novembre), i Reial decret 411/1996, d'1 de març, que regula les activitats relatives a la utilització de teixits humans, el qual estableix en l'art. 3.2 que la informació relativa als donants d'òrgans tindrà caràcter confidencial (BOE núm. 72, de 23 de març). Igualment, el Reial decret 411/1996, d'1 de març, que estableix els requisits tècnics i funcionals precisos per a l'autorització i l'homologació dels centres i els serveis sanitaris relacionats amb les tècniques de reproducció humana assistida, el qual estableix en l'art. 14 que la informació relativa als donants d'òrgans tindrà caràcter confidencial (BOE núm. 72, de 23 de març).

– Interrupció voluntària de l'embaràs: Ordre del Ministeri de Sanitat i Consum de 16 de juny de 1986, sobre l'estadística i la informació epidemiològica de les interrupcions voluntàries de l'embaràs realitzades d'acord amb la Llei orgànica 9/1985, de 5 de juliol (BOE núm. 158, de 3 de juliol). Art. 4.2 del Reial decret 2409/1986, de 21 de novembre, sobre els centres sanitaris acreditats i els dictàmens preceptius per a la pràctica legal de la interrupció voluntària de l'embaràs (BOE núm. 281, de 24 de novembre).

– Tècniques de reproducció assistida: Reial decret 412/1996, d'1 de març, que estableix els protocols obligatoris d'estudi dels donants i usuaris relacionats amb les tècniques de reproducció humana assistida i regula la creació i l'organització del Registre nacional de donants de gamets i preembrions amb fins de reproducció humana, el qual estableix en l'art. 9 que la informació recollida dins la història clínica dels usuaris de les tècniques de reproducció assistida tindrà caràcter confidencial (BOE núm. 72, de 23 de març).

Igualment succeeix en l'àmbit de les receptes mèdiques i dels assaigs clínics.

- Art. 7.4 de la Llei orgànica 1/1982, de protecció civil a l'honor, la intimitat i a la pròpia imatge, que considera intromissió il·legítima la revelació de dades privades d'una persona o una família conegudes a través de l'activitat professional o oficial de qui les revela, imposant una obligació d'indemnitzar el dany causat amb la intromissió.
- Art. 10.1 i 3 i 61 de la Llei general de sanitat, que reconeix el dret de tots al respecte a la seva intimitat i a la confidencialitat de tota la informació relacionada amb el seu cas i que afecta els pacients i usuaris de centres tant públics com privats (art. 10.15).

Ara bé, aquest dret a la intimitat i confidencialitat de tota la informació relacionada amb els pacients no significa que no s'hi pugui accedir en cap cas. Però, prèviament a l'estudi dels mecanismes per accedir a aquesta documentació mèdica i dels subjectes legitimats per fer-ho, cal analitzar altres elements que s'han de tenir en compte en autoritzar l'accés.²⁵⁸ Com ha assenyalat la doctrina,²⁵⁹ ens trobem, d'una banda, amb el relatiu al secret professional, regulat en l'actualitat en la Llei general sanitària però també en el Codi penal i, d'una altra, amb el relatiu a la propietat intel·lectual sobre les històries clíniques.

El Codi penal preveu el delicte de revelació de secrets coneguts en l'exercici de càrrec o professió. Igualment s'estableix el de-

258. A banda de l'accés a aquesta informació mitjançant els mecanismes que estem estudiant, hi ha la possibilitat de tenir-ne coneixement a través de la informació clínica facilitada al pacient durant el transcurs del diagnòstic o el tractament al qual està sotmès. En relació amb aquesta qüestió, vegeu Diversos autors, *Quaderns de bona praxi. La informació clínica facilitada al pacient*, Barcelona, Col·legi Oficial de Metges de Barcelona, juny de 1998, i Beltrán Aguirre, Juan Luis, «La información en la Ley general de sanidad y en la jurisprudencia», *Derecho y Salud*, núm. 3-2, 1995.

259. Romeo Casabona, Carlos M.; Castellano Arroyo, María, «La intimidad del paciente desde la perspectiva del secreto médico y del acceso a la historia clínica», *Derecho y Salud*, núm. 1, 1993. També conté un estudi d'aquesta problemàtica Casanelles i Rosell, Josep M., «De la història clínica vers la informació sanitària. Una proposta de treball», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 8, 1994).

licte de revelació de secrets d'altres persones per part dels professionals.²⁶⁰

Pel que fa a la propietat intel·lectual sobre les històries clíniques, hi ha diversos punts de vista al dret espanyol. Des d'autors que rebutgen qualsevol dret intel·lectual del metge sobre la història clínica, fins als que afirmen l'existència d'una creació intel·lectual (científica) que ell ha elaborat (almenys parcialment), si més no en aquells components que no es limiten a una mera recopilació i relació de dades o d'informació, com seria l'emissió del judici diagnòstic i del pronòstic o les diverses valoracions i apreciacions que el metge va emetent al llarg del procés de tractament del pacient; el cert és que aquesta segona posició sol utilitzar-se com a pressupòsit per negar a continuació al pacient el dret d'accés a la seva pròpia història clínica.²⁶¹

Com posa en relleu Romeo, la història clínica conté components heterogenis des del punt de vista jurídic. Cal distingir, en primer lloc, els relatius a l'organització i la gestió administrativa i econòmica del centre; en segon lloc, els que es refereixen a dades identificadores del pacient i altres dades directament o indirectament relatives a la seva malaltia aportades pel pacient o deduïts pel metge sense el coneixement del pacient; i, finalment, els resultats de les exploracions directes o d'instruments o substàncies, en la mesura que comportin un judici o una deducció derivats dels coneixements professionals del metge (sovint, diferent del metge tractant), així com de l'emissió del judici diagnòstic o pronòstic, la prescripció del tractament corresponent i l'evolució d'aquest. A part, caldria afegir-hi un altre component més: les anotacions subjectives del metge en relació amb les reaccions i les actituds del pacient, que adquireixen una importància singular en alguns casos com, per exemple, el tractament psiquiàtric.

Només els mencionats en tercer lloc són susceptibles de ser considerats com a creació científica objecte de dret de propie-

260. Art. 199 del Codi penal.

261. Romeo Casabona, Carlos M.; Castellano Arroyo, María, *op. cit.*, pàg. 14.

tat intel·lectual, del qual és titular el metge o els metges que han participat directament en la seva creació. Malgrat això, quan l'activitat professional és desenvolupada en un centre sanitari de titularitat pública (o per compte aliè, en un de privat) la naturalesa de la prestació de servei públic i per compte aliè comporta que la titularitat correspongui a la institució pública o privada, sens perjudici que el metge tingui certa capacitat de control sobre la seva utilització per tercers.²⁶²

Per tant, no hi ha dubte que el metge que presta els seus serveis en un centre sanitari públic o en un de privat per compte del propietari manté les relacions que menciona la LPI i transmet els drets d'exploració de la història clínica perquè el centre pugui desenvolupar la seva activitat.

Resolts aquests dos problemes previs, cal veure quina és l'articulació que fa del dret d'accés la Llei general sanitària.

En particular, aquesta qüestió es troba resolta en l'art. 61, on es preveu el dret dels pacients a accedir a les seves històries clíniques sense restriccions de cap tipus.²⁶³ En aquest sentit, el precepte preveu que els poders públics han d'adoptar les mesures necessàries per fer efectiu aquest dret.

Ara bé, cal destacar que existeix alguna normativa que preveu la possibilitat que certa informació relativa al pacient, en relació amb la prestació del consentiment informat, pugui ser facilitada als familiars o els propers.²⁶⁴ Malgrat que no ens trobem estrictament en l'àmbit de les històries clíniques que comen-

262. Això mateix és el que succeeix en l'àmbit de la relació empresari-treballador descrit per l'art. 51.1 i 2 de la LPI.

263. Cal destacar que en alguns ordenaments jurídics del nostre entorn també es preveu aquest accés a les històries clíniques però instrumentalitzat a través d'un metge (*vid.* llei francesa).

264. Ens referim al Reial decret 63/1995, de 20 de gener, d'ordenació de les prestacions sanitàries del Sistema Nacional de Salut (BOE núm. 35, de 10 de febrer). En particular a l'art. 5 de l'annex I, on es regulen els serveis d'informació i documentació sanitària.

tem en aquest punt, resulta clar que una part de la informació que es trobi o es trobarà a les històries clíniques serà la que prèviament es donarà als usuaris de la sanitat i als familiars o els propers. Considerem, doncs, la necessitat de separar clarament el que és la informació necessària perquè es pugui donar el consentiment informat de l'altra informació que estigui inclosa a la història clínica a la qual únicament podrà accedir la persona afectada directament.

b) L'accés a la documentació mèdica i sanitària: la Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial

La documentació que l'Administració sanitària posseeix dels usuaris del sistema sanitari no es troba únicament a les històries clíniques a què fèiem referència. Les administracions sanitàries també tenen informació mèdica per tal de dur a terme estudis de diferents tipus.²⁶⁵

Així, nombroses normes estableixen l'obligació de comunicar a l'Administració sanitària dades relatives a la salut dels ciutadans, moltes de les quals es troben precisament en registres. Per exemple, en els casos de la sida, de les causes de mortalitat, dels avortaments practicats, de la reproducció assistida. Aquesta informació normalment rep un tractament estadístic, per la qual cosa queda sota el secret estadístic previst en l'art. 13 de la Llei 12/1989, de 9 de maig, d'estadística,²⁶⁶ que estableix que «seran objecte de protecció i quedaran emparats pel secret estadístic les dades personals que obtinguin els serveis estadístics tant directament dels informants com a través de fonts administratives».

Pel joc del secret estadístic, en principi, les dades a què fem referència no serien accessibles per part dels ciutadans. D'una banda, perquè afecten la intimitat de les persones; d'una altra,

265. Tant estudis epidemiològics o preventius com de projecció o d'avaluació del sistema sanitari.

266. BOE núm. 112, d'11 de maig.

perquè estan excloses expressament de l'aplicació del dret d'accés previst en la LRJPAC.

Hem vist que l'art. 61 de la Llei general sanitària preveu que es pugui accedir a aquesta documentació per part de les persones afectades. Però no són aquestes les úniques que hi poden accedir, ja que el mateix art. 61 de la Llei general sanitària preveu l'accés a la documentació mèdica per part de tercers amb finalitats d'inspecció, estadístics o científics.²⁶⁷

La necessitat de realitzar i desenvolupar la investigació en l'àmbit mèdic ha fet que s'hagi regulat un procediment que permeti, en determinats casos i amb les garanties degudes, autoritzar l'accés a aquests documents i dades.

En aquest procediment destaca la intervenció de la Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial (en endavant, CATIC) que es va crear per l'Ordre del Departament de Sanitat i Seguretat Social de 13 de febrer de 1992.

Entre les funcions atribuïdes a la CATIC trobem les següents:

- Proposar mesures per a la protecció de la confidencialitat de les dades registrades i contingudes en els bancs de dades de l'Administració sanitària de la Generalitat de Catalunya.
- Vetllar perquè les transmissions de dades que siguin possibles de realitzar resultin sempre en benefici dels ciutadans i/o les entitats públiques i/o privades registrades per al control d'una determinada malaltia o afecció i amb finalitats d'investigació i estudi.
- Proposar mesures de control de la qualitat de l'ús i el tractament de les dades confidencials.
- Conèixer les sol·licituds de comunicació de dades individualitzables que s'adrecin a l'Administració, efectuades per ciutadans i/o entitats públiques i/o privades, i informar-ne.
- Informar i assessorar, per iniciativa pròpia, el conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre aquells problemes o necessi-

267. Vegeu Romeo Casabona, Carlos M.; Castellano Arroyo, María, *op. cit.*, pàg. 16.

tats que requereixin estudi o actuació per part dels òrgans competents del Departament o d'altres institucions públiques esmentades en l'art. 1.1 d'aquesta Ordre.

- Vetllar per la protecció de la dignitat humana i promoure accions en defensa dels drets fonamentals de la persona en relació amb l'ús i el tractament de les dades confidencials.
- Incorporar-hi totes aquelles altres que, legalment o reglamentàriament, li siguin atribuïdes.

Així doncs, veiem que la CATIC es crea com un òrgan garant de l'accés a la documentació i les dades mèdiques i del bon ús que es faci de la documentació consultada.

La CATIC està formada per 11 membres de diferent procedència:

- Administració de la Generalitat (àmbit de la sanitat): secretari general del Departament, director general de Recursos Sanitaris, Àrea Sanitària del Servei Català de la Salut, Àrea Tècnica del Servei Català de la Salut, Àrea Jurídica i d'Organització del Servei Català de la Salut, Servei d'Informació i Estudis de la Direcció General de Recursos Sanitaris.
- Administració de la Generalitat (altres àmbits): Institut d'Estadística de Catalunya, Centre Informàtic de la Generalitat de Catalunya.
- Externs a l'Administració: Institut Borja de Bioètica, universitats, juristes.

La composició d'aquest òrgan col·legiat assegura la representació de tots els interessos implicats en l'àmbit de la intimitat sanitària. La norma general, malgrat que no estigui previst explícitament, és que els acords es prenen per consens entre les diferents parts.

La intervenció més freqüent es dona quan un investigador vol utilitzar dades que figuren en un registre per dur a terme una investigació. En aquest cas l'investigador s'ha de posar en contacte amb el registre o el programa gestor de les dades que sol·licitarà de la persona que ha enviat la sol·licitud del protocol de l'estudi on constin els responsables del projecte, la seva justificació i els objectius, el procés d'anàlisi de dades, les me-

tures de protecció de la confidencialitat, les publicacions previstes i el compromís de confidencialitat. Un cop rebut el protocol, es remetrà juntament amb un informe del responsable del registre o del programa a la CATIC, la qual, un cop hagi revisat tota la documentació, emetrà el seu informe i el lliurarà al responsable de les dades.

L'informe de la CATIC decidirà si escau l'autorització per a l'ús de les dades o no. En cas que escaigui aquest ús, s'indicarà en quin grau es podrà accedir a les dades: de manera agregada, a una part de la informació o bé a tota la informació.

C) Dades proporcionades per un tercer sense que aquest estigui obligat jurídicament a facilitar-les²⁶⁸

Mitjançant l'establiment d'aquest límit sembla que el legislador no ha volgut estendre el deure dels ciutadans de suportar la transparència de les dades que els afectin i que estiguin en poder de les administracions públiques. Així, aquest deure únicament faria referència a les dades que els ciutadans han de remetre obligatòriament a les administracions públiques, sempre tenint en compte els límits comentats anteriorment.

En aquest sentit, existeixen algunes normes que preveuen que els ciutadans, quan es dirigeixen a l'Administració –sol·licitant una autorització, per exemple–, poden adjuntar més dades de les estrictament necessàries perquè l'Administració pugui valorar millor la concurrència de les circumstàncies previstes en la normativa.²⁶⁹

268. Aquest límit únicament està previst en la Llei 38/1995.

269. La Directiva 90/209, relativa a determinades manipulacions genètiques, preveu que «quan unes instal·lacions específiques hagin de ser utilitzades [...] l'usuari haurà de presentar a les autoritats competents, abans de l'inici d'aquella utilització, una notificació que contingui, com a mínim, la informació especificada en la part A de l'annex V» (art. 8.2). En aquest punt s'està veient un exemple en què el ciutadà pot facilitar en un moment donat més informació a l'Administració que la requerida.

De tota manera, per a Martín Mateo²⁷⁰ les dades que una empresa aporti d'acord amb les lleis per obtenir un avantatge determinat –com una autorització, una concessió o una subvenció– i aquelles altres que l'Administració li requereixi per determinar l'abast de les seves implicacions en uns resultats coneguts de pertorbació ambiental, o les que s'ofereixin en descàrrec de responsabilitats que se li imputen, encara que el ciutadà no estigués obligat jurídicament a facilitar-les a l'Administració, no s'haurien d'entendre dins d'aquest límit.

4.3.1.3.

Límits formals del dret d'accés

La LRJPAC no preveu explícitament cap límit formal del dret d'accés, malgrat que de la lectura del seu articulat se'n puguin desprendre alguns. La Llei 38/1995 sí que preveu quatre supòsits en què es dóna la possibilitat de rebutjar una sol·licitud d'informació quan aquesta impliqui algun dels supòsits que s'analitzen a continuació:²⁷¹

A) Subministrament de documents o dades inconcluses

En aquest cas no s'ha d'entendre que s'estableix un límit al dret d'accés a la documentació quan l'expedient en què es trobin els documents encara estigui tramitant-se atès que hem vist que l'ordenament disposa que és un requisit. Però la Llei 38/1995 va més enllà i configura el dret d'accés en relació amb la informació en matèria de medi ambient i, per tant, aquest límit s'estableix, si no únicament, per a aquells casos en què un document –en el sentit que li hem donat anteriorment– no estigui finalitzat, independentment que en l'expedient en què s'integri posteriorment continuï endavant la seva tramitació en el moment en què es porti a terme la sol·licitud.²⁷²

270. Martín Mateo, *op. cit.*, pàg. 195.

271. Art. 3.3 de la Llei 38/1995.

272. En un sentit semblant, respecte a la Directiva 90/313, s'expressa Martín Mateo, *op. cit.*, pàg. 191.

Ara bé, en aquest cas hem de tenir en compte que l'accés a determinats documents abans que finalitzi la tramitació de l'expedient en què s'integrin pot perjudicar l'eficàcia de la decisió final i, per tant, considerem que caldrà articular aquest límit formal amb els límits materials comentats anteriorment.

B) Subministrament de comunicacions internes

Per comunicacions internes s'han d'entendre, d'una banda, els actes relatius a l'organització i el funcionament dels òrgans i, d'una altra, els actes funcionals preparatoris.²⁷³

C) Quan la sol·licitud sigui manifestament abusiva

S'haurà d'entendre com a tal aquella sol·licitud que demani gran quantitat de documentació o informació. De tota manera, serà difícil determinar-la per dos motius. D'una banda, hi ha documents o informacions que poden ser extremadament llargs (per exemple, la tramitació parlamentària dels pressupostos de l'Estat) i, en canvi, altres que poden ser molt curts (per exemple, el contingut de sofre a l'aire de Barcelona). No s'estableix cap criteri per establir si la primera és o no abusiva, llevat que es pugui arribar a considerar que l'abús no està directament determinat pel volum de la informació sol·licitada (així, per exemple, la documentació relativa a la tramitació parlamentària dels pressupostos de l'Estat no seria abusiva, però sí que ho podria ser la documentació relativa als pressupostos des que es comencen a realitzar els primers estudis de previsió de despesa per a l'any següent).

D'altra banda, el fet que no s'indiquin els motius pels quals se sol·licita la documentació pot generar una arbitrietat de l'Administració en el moment de rebutjar l'accés per aquest motiu.

273. Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburg, Oficina de Publicacions de les Comunitats Europees, 1991 (Perspectivas Europeas), pàg. 92. El projecte de Reglament de la Unió Europea relatiu a l'accés a la documentació de les institucions comunitàries entén per textos d'ús intern els documents de reflexió i debat i les opinions dels serveis i els missatges informals.

D) Quan la sol·licitud estigui formulada de forma massa general²⁷⁴

Aquest límit està determinat per facilitar la tasca de les administracions requerides a fi de localitzar la documentació que ha estat sol·licitada. Com ja hem comentat en parlar de l'objecte del dret, les dificultats poden aparèixer a causa de la manca de coneixement, per part del ciutadà sol·licitant, del document concret en què es troba plasmada la informació de la qual vol tenir coneixement.

A més, la no-necessitat d'especificar els motius pels quals se sol·licita l'accés pot, en aquest cas i no de forma general, perjudicar el sol·licitant, ja que en alguns casos es dificultaria la identificació del document concret al qual es vol accedir.

Per evitar aquest problema serà recomanable presentar la sol·licitud d'accés amb prou claredat a fi que es pugui localitzar fàcilment la informació demanada.

Cal considerar, de tota manera, que els supòsits de rebuig de la sol·licitud perquè aquesta sigui manifestament abusiva o estigui formulada de forma massa general poden arribar a comportar greus perjudicis als sol·licitants, perquè sembla desprendre's que caldria fer una identificació individualitzada dels documents que es volen consultar, operació que en molts casos resultarà impossible al sol·licitant.

De manera general, podem afirmar que els quatre casos preserven el treball normal de l'Administració. La pràctica mostrarà la interpretació, àmplia o estreta, que es dóna als termes vagues i imprecisos d'aquestes clàusules.

274. Aquest límit també es troba previst en l'art. 37.7 de la LRJPAC, el qual estableix que no es podran fer sol·licituds genèriques sobre una matèria o grup de matèries (deixant de banda els investigadors que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant), excepte per la seva consideració per part de l'Administració amb caràcter potestatiu.

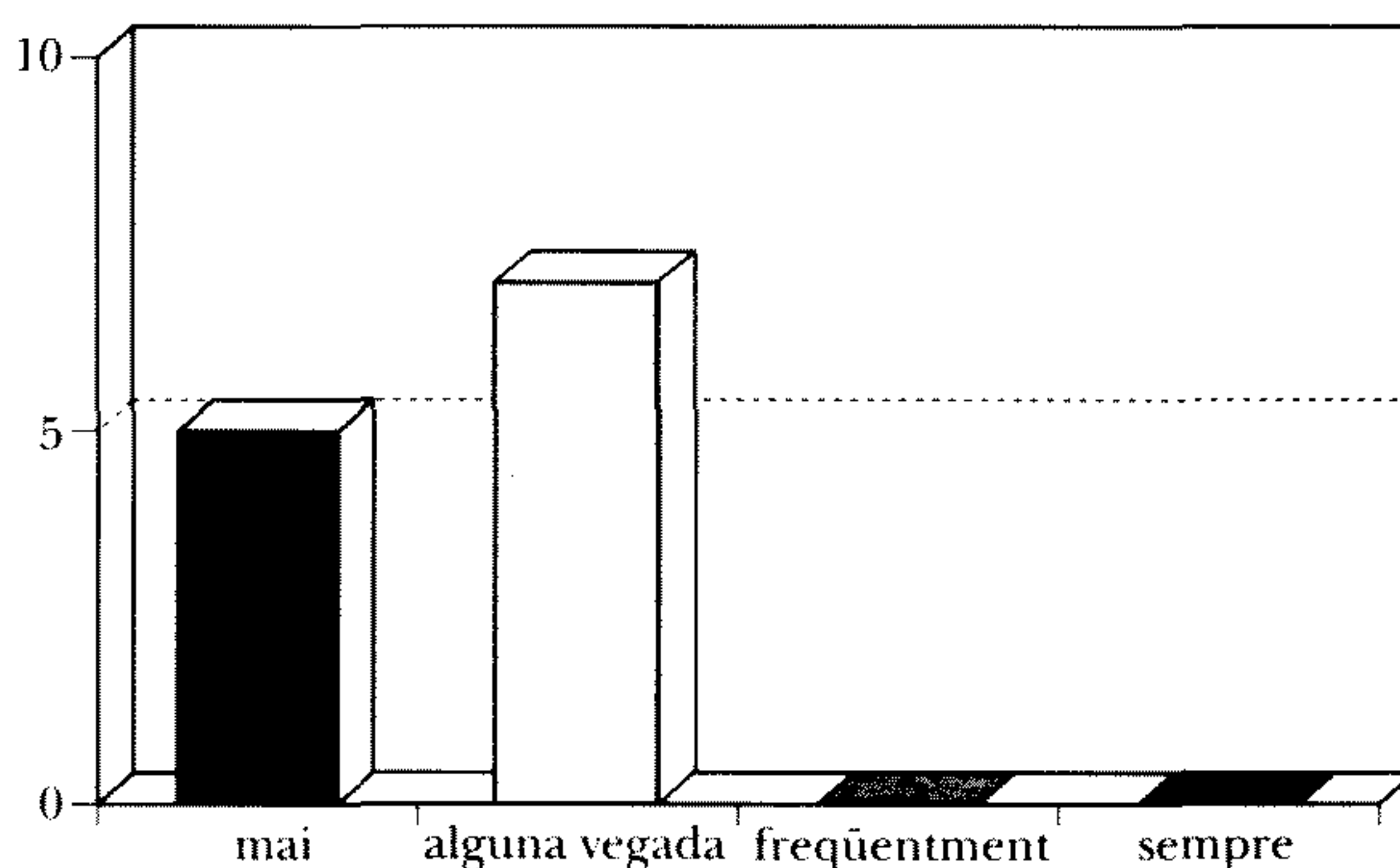
4.3.2.

Anàlisi de les dades

En general podríem dir que en aquells casos en què s'han detectat sol·licituds d'accés a la documentació administrativa aquesta s'ha lliurat sense que entressin en joc els límits que hem estat comentant fins ara. Així, podem afirmar que dels dotze arxius centrals que han enregistrat sol·licituds d'accés la majoria només alguna vegada han rebutjat les sol·licituds i una bona part mai no ho ha fet.

Il·lustració 10

Freqüència de rebuig de sol·licituds



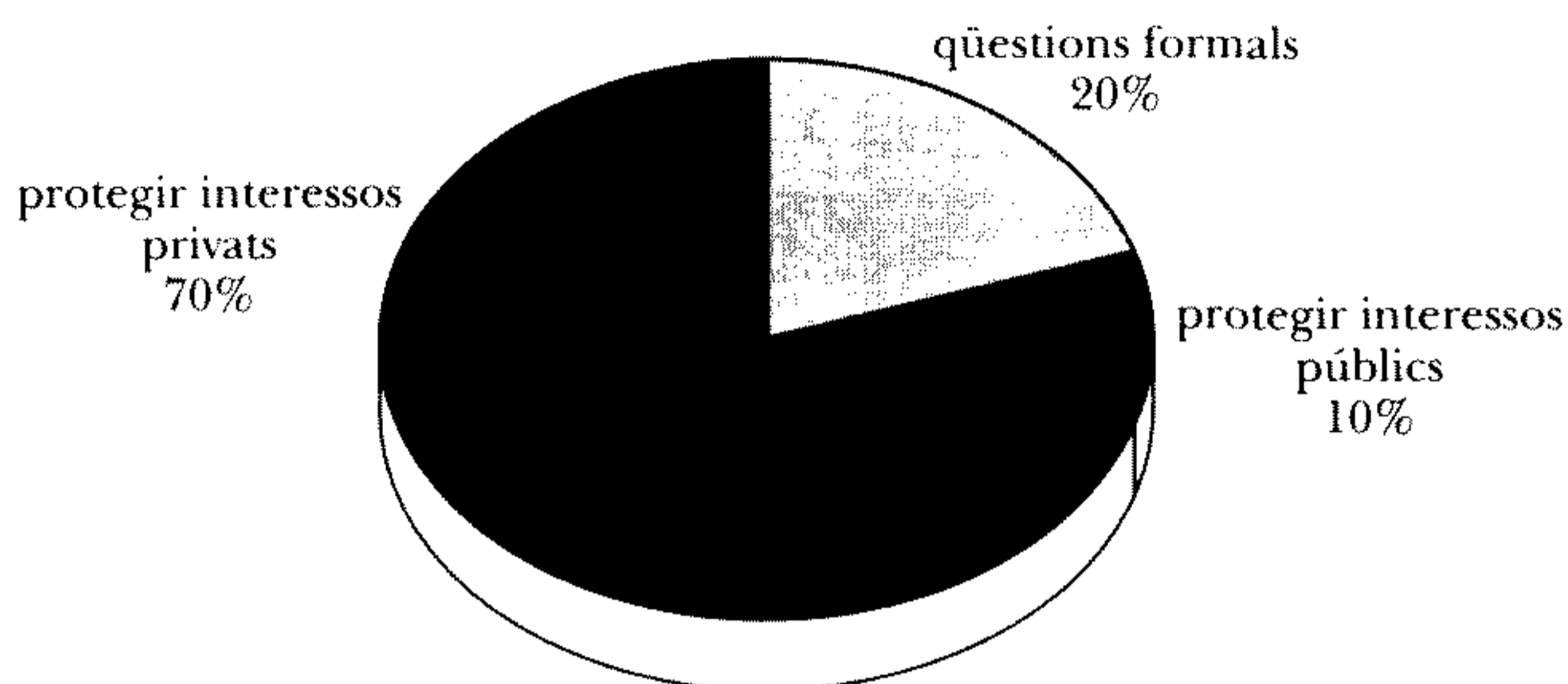
Es pot observar com en un ampli nombre de casos no s'ha donat cap cas en què s'hagin rebutjat sol·licituds d'accés a la documentació administrativa.

Aquest fet pot tenir una doble explicació. D'una banda, el baix nombre de sol·licituds. D'una altra, que les sol·licituds són formulades per persones que tenen legitimació suficient per accedir a la documentació, malgrat que aquesta es trobi sotmesa a algun dels límits que hem comentat (per exemple, afectats per documents referents a la intimitat, parts en un procediment sancionador, etc.).

Entrant a analitzar els diferents límits al·legats per l'Administració per rebutjar una sol·licitud d'accés, cal destacar que, tal

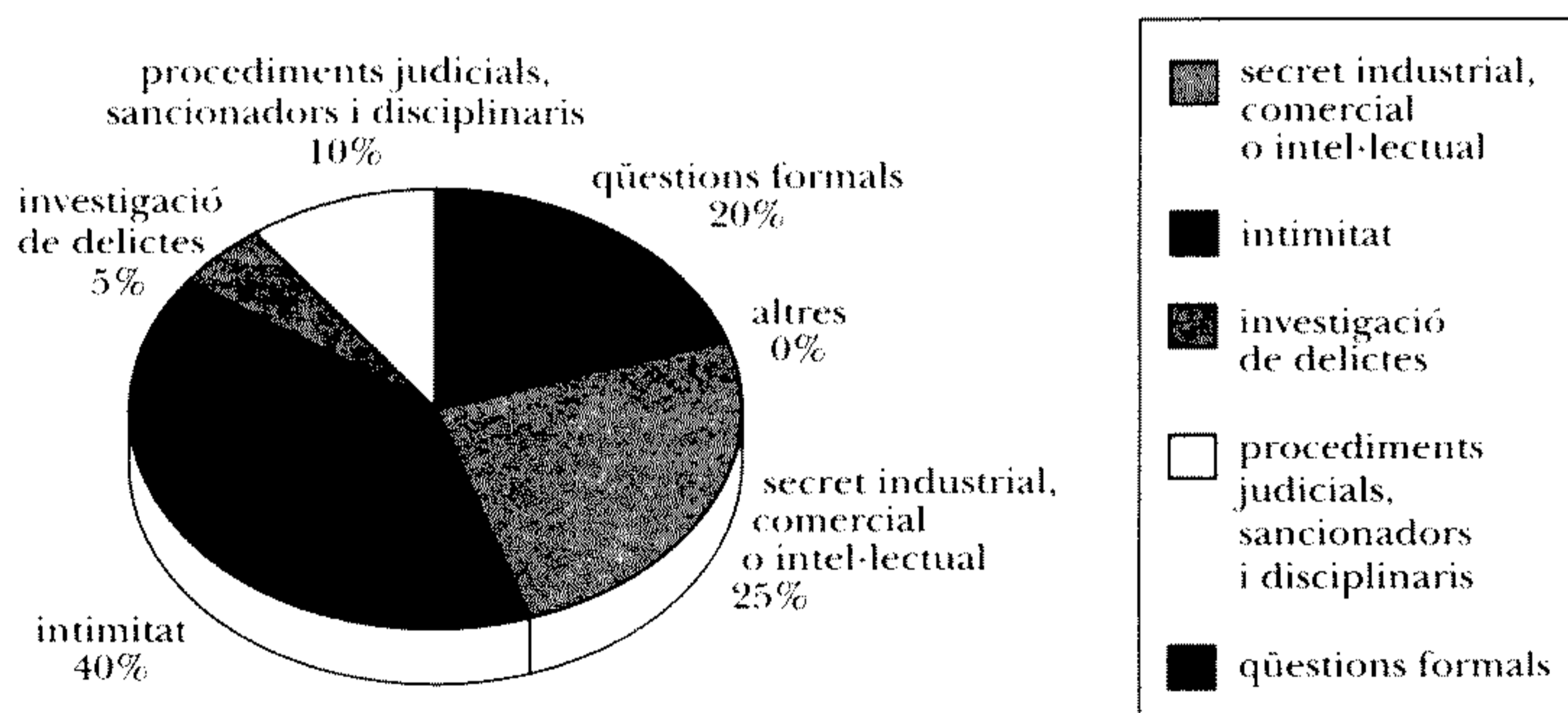
com es desprèn de la il·lustració 11, de tots els límits previstos els al·legats més freqüentment són aquells establerts per protegir interessos privats:

Il·lustració 11
Tipus de límits al·legats



En particular, desglossant aquests grups de límits en els diferents previstos per l'ordenament jurídic a què fèiem referència anteriorment, ens trobem la distribució següent:

Il·lustració 12
Tipus de límit al·legat



En el grup d'altres trobaríem aquells límits establerts per protegir la seguretat pública, la defensa nacional, les relacions internacionals i els actes de govern.

Com es pot observar, no s'hi han detectat rebuigs de sol·licituds d'accés per protegir interessos públics, en especial respecte a aquells que tenen un component polític. Com ja vam anar avançant en fer l'estudi jurídic dels límits del dret d'accés, la Generalitat de Catalunya no té una intervenció important en aquests sectors. Però, a més, considerem que es pot trobar una resposta de caràcter material. L'accés a aquesta documentació en què es plasmen les decisions polítiques no s'intentarà fer a través del dret d'accés previst en l'art. 37 de la LRJPAC, sinó a través dels contactes personals amb els càrrecs corresponents o amb els gabinets de premsa.

Així, es pot observar que els límits més al·legats per rebutjar una sol·licitud d'accés a la documentació administrativa són els relatius a la intimitat de les persones i al secret industrial, comercial i intel·lectual. Aquest fenomen podria tenir dues explicacions:

D'una banda, les administracions públiques són més sensibles a l'aplicació d'aquests límits. En aquest sentit, s'han detectat alguns casos en què la sol·licitud de qualsevol document nominatiu era directament rebutjada al·legant que afectava la intimitat de les persones.

D'altra banda, aquesta documentació és la més sol·licitada. Lluny de demanar documentació sobre polítiques públiques o les actuacions genèriques dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya, la majoria de les sol·licituds tenen relació indirecta amb els ciutadans. És a dir, en general se sol·licita accedir més respecte als expedients o els documents particulars que no pas respecte als genèrics. Això implica que constantment s'estigui al voltant de l'esfera d'intimitat i de secret dels particulars.

Pel que fa a la intimitat de les persones, cal comentar dues qüestions en relació amb els documents que fan referència a les dades mèdiques:

- a) Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial

Des dels inicis de la seva activitat el 1993 fins a l'actualitat, la CATIC ha intervingut en 95 consultes realitzades per investiga-

dors, mai per laboratoris. Els informes elaborats intenten homogeneïtzar criteris i d'aquesta manera crear una certa *jurisprudència* a la qual es dóna publicitat periòdicament.²⁷⁵

L'experiència de l'activitat de la CATIC ha estat valorada de forma molt positiva tant pels seus membres com per la comunitat científica. Aquest sistema està en vies de ser implantat en altres comunitats autònomes (Regió de Múrcia i Galícia).

A títol d'exemple podem dir que la CATIC ha realitzat assessorament per realitzar investigacions en matèria de sida, hepatitis, càncer, malalties cardiovasculars o avortaments.

b) L'accés a les històries clíniques. El cas de l'arxiu d'històries clíniques de l'Hospital General de la Vall d'Hebron

Si destaquem aquest supòsit, encara que quedi formalment fora de la previsió de la LRJPAC, és perquè genera un volum de sol·licituds molt important. Tan important com que en el cas que vam estudiar, el de l'arxiu d'històries clíniques de l'Hospital General de la Vall d'Hebron, cada dia hi ha entre trenta i quaranta sol·licituds d'accés a les històries clíniques per part d'usuaris del centre.²⁷⁶

Ara bé, no són únicament els usuaris els qui volen accedir a les històries clíniques. Familiars, metges²⁷⁷ i, fins i tot, asseguradores sol·liciten sovint accedir a les històries clíniques de l'arxiu de l'hospital. Això ha fet que s'hagi articulat un protocol intern de tramitació de les sol·licituds de l'accés.

275. Respecte a l'activitat de la CATIC, vegeu Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial, *Un any d'activitat a la Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1994.

276. Això significa que hi ha una persona a temps complet encarregada exclusivament de la tramitació d'aquestes sol·licituds.

277. En aquest cas ens referim a metges que no tenen una relació especial amb el pacient a la història del qual es vol accedir.

En aquest protocol es ratifica el principi pel qual només l'usuari pot accedir a la seva història clínica i, pel que fa als metges, únicament aquells metges que tenen una relació directa amb el pacient hi podran accedir. Ara bé, en aquest cas el grau d'accés anirà en funció del tipus de diagnòstic que hagin de fer al pacient.

Aquesta pràctica, però, no s'ha estès a tots els centres sanitaris. En molts d'ells encara hi ha certa flexibilitat per permetre l'accés a les històries clíniques, especialment per part del col·lectiu sanitari, tot i que no tinguin cap relació amb el client en qüestió.

L'accés es realitza a través d'una còpia de la història clínica en gairebé la majoria dels casos.

4.4.

Procediment per accedir als documents

4.4.1.

Anàlisi jurídica

Les normes estudiades no preveuen cap procediment específic per a la tramitació de les sol·licituds per accedir als documents administratius.²⁷⁸ El fet que ambdues tinguin caràcter bàsic sembla motiu per no preveure cap procediment específic. Malgrat això, podem trobar alguns elements en relació amb el tema que tractem.

278. Com assenyala Santamaría Pastor, «el procediment està regulat d'una manera extraordinàriament lacònica: no es diu res [...] d'aspectes substancials, com si la sol·licitud s'ha de formular per escrit; si la consulta dels expedients posseeix algun límit d'ordre temporal; en quin termini màxim ha de resoldre l'Administració la sol·licitud i quin és el sentit del silenci en decidir [...]; qui ha de resoldre sobre l'accés sol·licitat –l'autoritat sota la dependència de la qual es va tramitar o resoldre l'expedient?, l'encarregat de l'arxiu?; s'ha de donar audiència a l'interessat en l'expedient la consulta del qual se sol·licita?, etc.» (Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Cosculluela, L. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Librería jurídica Carperi, 1993, pàg. 145).

D'una banda, hi ha previsions pel que fa a les sol·licituds que presentin els ciutadans que volen accedir als documents administratius. Així, la Llei 38/1995 preveu que les administracions públiques podran denegar una sol·licitud d'accés a la informació sobre medi ambient quan sigui manifestament abusiva o estigui formulada de tal manera que per la generalitat de la petició no sigui possible determinar l'objecte del que s'ha sol·licitat. Igualment, l'art. 37.7 de la LRJPAC fa referència a les sol·licituds genèriques sobre una matèria o conjunt de matèries, l'acceptació de les quals serà potestativa per les administracions públiques.

D'aquesta manera veiem que cal que la sol·licitud determini clarament els documents als quals es vol accedir i que, a més, aquesta sol·licitud no sigui manifestament abusiva.

Aquest punt és difícil de determinar. En tot cas, hauríem de comentar aquesta previsió amb la que estableix la LRJPAC, que no es permetrà l'accés quan aquest pugui posar en perill l'eficàcia de l'actuació administrativa.

A més, seguint les prescripcions generals de la LRJPAC en relació amb les sol·licituds que els ciutadans dirigeixin a l'Administració pública, cal que la sol·licitud contingui les dades següents: identificació del sol·licitant, domicili, petició, òrgan al qual es dirigeix la sol·licitud i data d'aquesta.

Ara bé, vol dir això que totes les sol·licituds per exercir el dret d'accés hagin d'adquirir la forma escrita? Hauríem de preguntar-nos en aquesta línia si es podria sol·licitar l'accés a la documentació administrativa mitjançant altres mecanismes que no siguin la sol·licitud escrita. Considerem que això és possible. Ara bé, cal que recordem el que hem vist anteriorment en relació amb els mecanismes a través dels quals els ciutadans accedeixen a la informació administrativa. En general, les sol·licituds d'accés i els mecanismes a través dels quals s'accedeix a la documentació administrativa són els mateixos. Així, una petició telefònica d'informació es correspon amb un accés telefònic a la informació.

En tot cas, cal tenir en compte que en general s'entén que l'accés a la documentació administrativa és un mecanisme formalitzat i que, per tant, aquest es realitzarà mitjançant una sol·lici-

tud escrita. Ara bé, no veiem que hi hagi cap problema perquè les sol·licituds d'accés es facin de forma verbal o mitjançant les tècniques informàtiques (correu electrònic o internet). Una altra qüestió serà la relativa a la constància que quedi de la sol·licitud formulada, molt més difícil quan la sol·licitud s'ha realitzat de forma oral, per exemple.

Una altra qüestió relacionada amb el procediment és la relativa al termini per resoldre les sol·licituds d'accés. La LRJPAC no estableix cap termini específic per resoldre aquestes sol·licituds i per això cal considerar que el termini serà el de tres mesos.²⁷⁹ Precisament per aquesta raó el legislador va preveure, en transposar la Directiva 90/313 a l'ordenament jurídic espanyol, un termini de dos mesos a partir de la data en què la sol·licitud té entrada al registre de l'òrgan administratiu competent a fi d'adaptar-se a les previsions de la norma comunitària.^{279 bis}

Ara bé, què cal entendre per registre de l'òrgan administratiu competent? Aquesta previsió sembla un contrasentit, en especial si tenim en compte les previsions de l'art. 38 de la LRJPAC.

4.4.2.

Anàlisi de les dades

Pocs departaments i ens de la Generalitat de Catalunya han previst un procediment específic per tramitar el dret d'accés. Bé, per ser precisos caldria dir que no hi ha hagut cap desenvolupament procedimental del dret d'accés. El que ha succeït ha estat una pràctica davant les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa, les quals han anat tramitant aquells departaments que han rebut sol·licituds d'accés a la seva documentació.

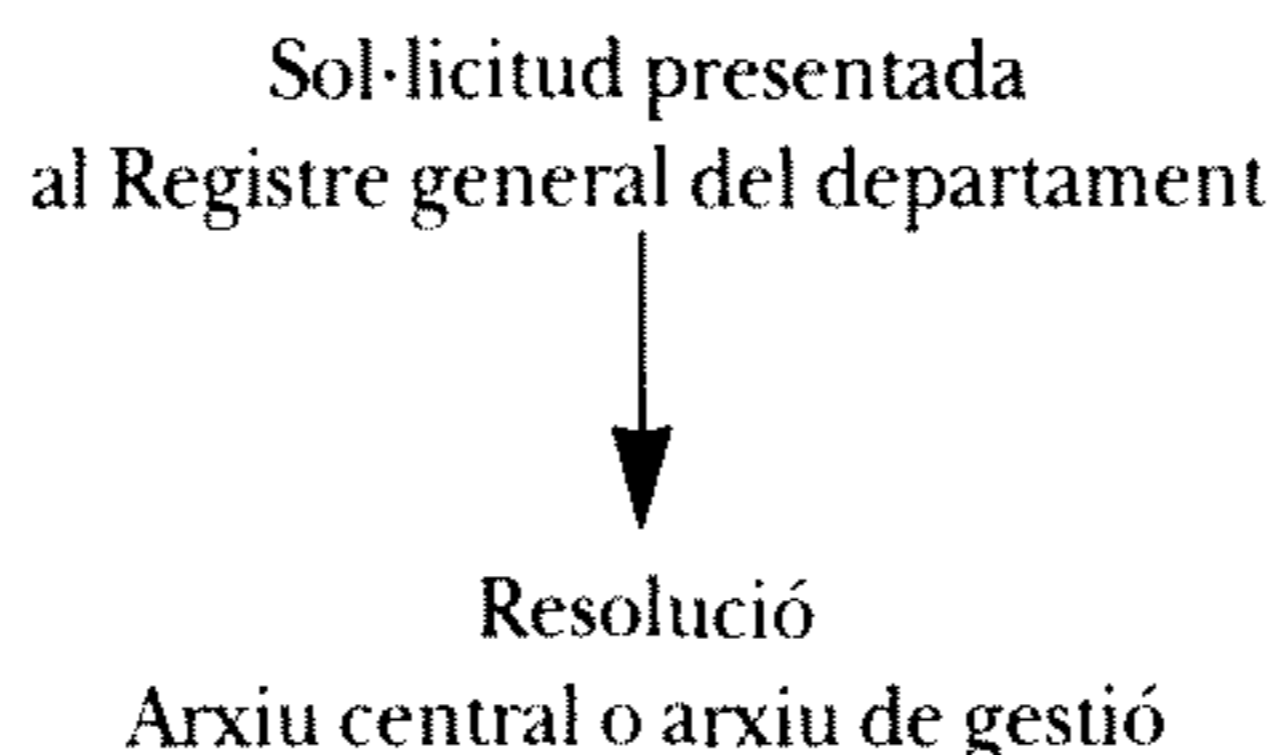
En general podríem dir que s'han observat quatre tipus diferents de tramitació:

279. Art. 42.2 de la LRJPAC.

279 bis. La Llei 38/1995 preveia el silenci negatiu. Això va ser criticat per la Comissió Europea en considerar que suposava la incorporació d'un nou límit no previst a la Directiva 90/313. La Llei 55/1999 ho ha modificat i ha introduït el silenci positiu en el cas de l'accés a la informació sobre medi ambient.

a) Sol·licitud d'accés a la documentació resolta pel responsable de l'arxiu de gestió o l'arxiu central on es troba la documentació:

Quadre 4



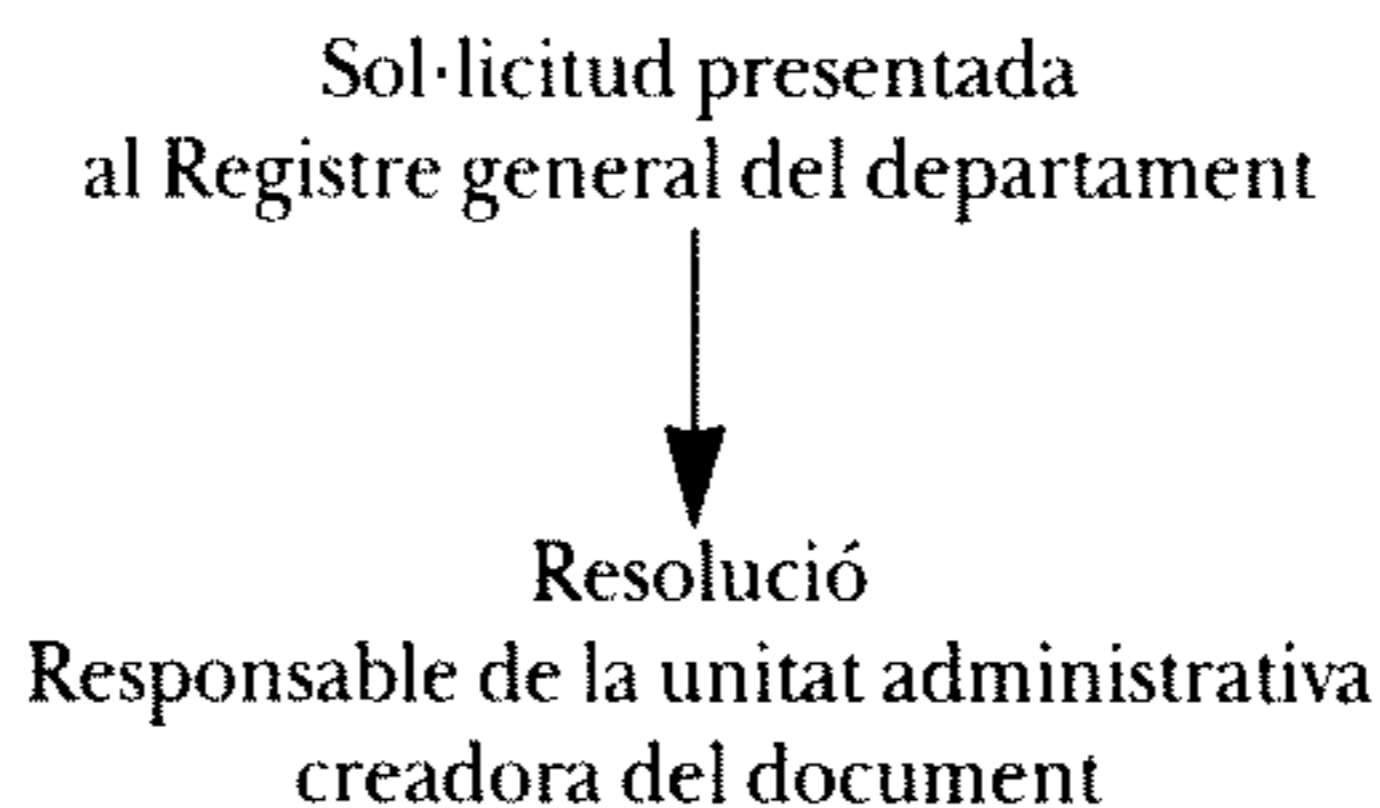
Aquest és el procediment més senzill, ja que la sol·licitud és resolta en primera instància pel responsable de la custòdia de la documentació, qui a més pot consultar directament el document abans de facilitar-lo al ciutadà. Això significa que en breu temps (en el mateix moment de formular la sol·licitud o bé al cap de dos o tres dies) el ciutadà pot accedir a la documentació sol·licitada.

Ara bé, presenta diversos problemes: d'una banda, s'observen reticències per part de les unitats administratives que han creat els documents (la qual cosa significa que de vegades preferirien mantenir la documentació a les unitats abans de transferir-la als arxius per *por* que qualsevol persona –del departament mateix o un ciutadà– pugui accedir sense que en tinguin informació); d'una altra, pot existir certa dificultat per valorar si hi concorren efectivament tots els requisits previstos per accedir a una determinada documentació i també si el document està incurs en algun dels límits del dret d'accés.

b) Sol·licitud d'accés a la documentació resolta per la unitat administrativa que l'ha creada:

Aquest procediment presenta l'avantatge que la sol·licitud és resolta per la unitat que ha creat el document, la qual cosa comporta que se'n tindrà un coneixement ampli del contingut i es podrà valorar si hi concorren tots els requisits necessaris perquè el document pugui ser lliurat al ciutadà sol·licitant.

Quadre 5



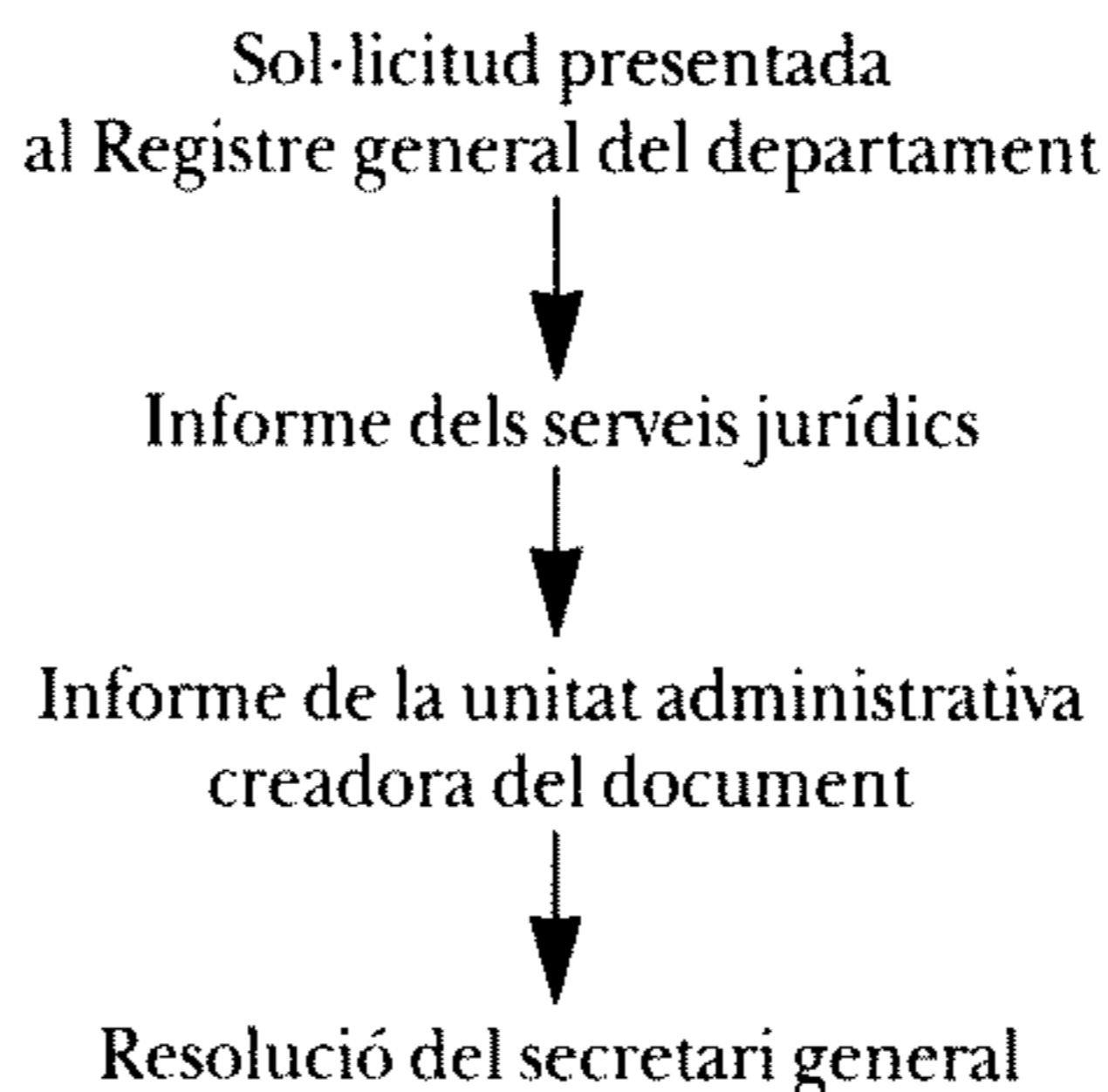
Els problemes que presenta són bàsicament dos. En primer lloc, el fet que moltes vegades els documents no estiguin a la mateixa unitat pot fer que s'hi endarrereixi l'accés. I a més, en segon lloc, el fet que no hi hagi cap encarregat directe de la tramitació de l'accés pot dificultar-ne o endarrerir la tramitació. En tot cas, quan la documentació encara estigui a l'arxiu de gestió, els responsables de l'arxiu seran els encarregats de controlar la consulta de la documentació dipositada.

c) Sol·licitud d'accés a la documentació resolta pel secretari general del departament o director de l'ens:

Aquest procediment presenta l'avantatge important d'incorporar nombroses garanties de tots els interessos en joc en el moment de tramitar les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa.

Ara bé, té també inconvenients importants. El primer és el del temps que trigarà a tramitar-se el procediment.

Quadre 6



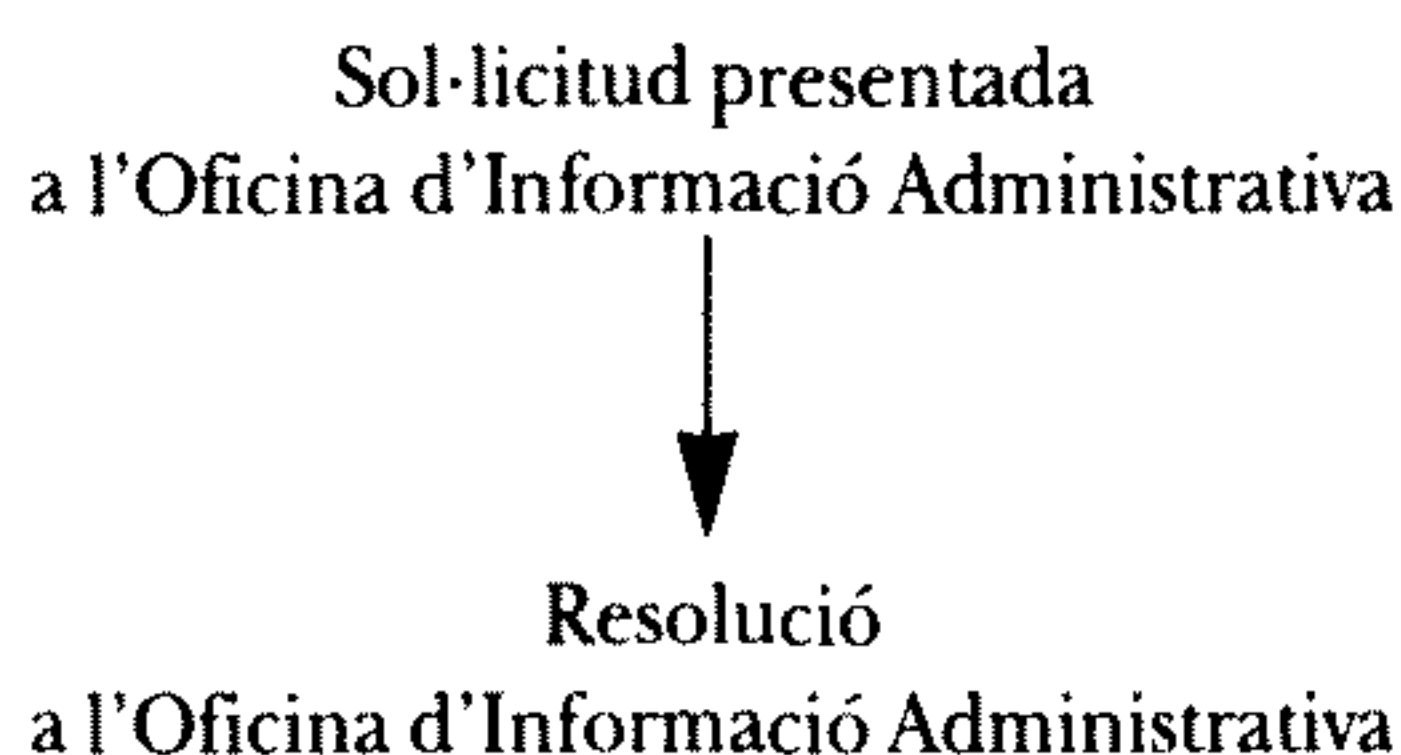
S'han observat algunes variants d'aquest tercer procediment en les quals no s'incorporen els informes de la unitat creadora o dels serveis jurídics. Ara bé, el problema sorgeix en aquest cas perquè el secretari general, tot i ser el darrer responsable del funcionament administratiu del departament,²⁸⁰ es troba distant d'aquests afers. A més, no es considera oportú, en general, que una resolució d'una sol·licitud per accedir a una documentació hagi de ser resolta per un alt càrrec del departament.

d) Sol·licitud d'accés resolta a una oficina d'atenció o informació al ciutadà

Hi hauria un quart tipus de procediment que seria aquell que es donaria quan la sol·licitud es presenta a una oficina d'informació administrativa que s'encarrega de seguir el procediment intern i facilitar la documentació sol·licitada al ciutadà.

Fins i tot ens podríem trobar davant el fet que sigui l'oficina d'informació administrativa la que tingui la documentació o informació sol·licitada i la remeti directament al sol·licitant.

Quadre 7



Aquest quart procediment és el més àgil i facilita la localització externa de la documentació per part del ciutadà independentment de l'oficina o l'arxiu on aquesta es troba físicament. Ara bé, des del punt de vista de les garanties que el procediment administratiu incorpora sembla que no és el procediment més adient per tramitar les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa. Una qüestió diferent seria la de facilitar infor-

280. Art. 13 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

mació genèrica als ciutadans a través de l'anomenada informació administrativa, amb funcions i contingut diferents del dret d'accés, com vam veure anteriorment.

Observem, per tant, que els quatre procediments tenen els seus avantatges i inconvenients. Malgrat això considerem que el segon seria el model que podrien adoptar els departaments de la Generalitat de Catalunya.

Ara bé, l'adopció d'aquest model no implica que no hi pugui haver cap altra intervenció. Així, es considera que en determinats casos (per exemple, en relació amb documents *antics* o de difícil conservació o molt voluminosos) es pugui sol·licitar el parer de l'arxiver encarregat de l'arxiu central del departament²⁸¹ o bé dels serveis jurídics del departament (per exemple, quan calgui valorar la concurrència o no dels límits del dret d'accés davant un determinat document). Fins i tot es podrà sol·licitar la intervenció de les persones a les quals pugui afectar el coneixement públic de l'accés que se sol·licita.

Tot i que la LRJPAC no diu res concret en aquesta matèria, haurem d'aplicar les previsions generals de l'art. 84 de la LRJPAC, el qual diu que «instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, es posaran de manifest als interessats i, si escau, als seus representants, excepte allò que afecti les informacions i les dades a què es refereix l'art. 37.5» i, per tant, aplicant l'art. 31 de la LRJPAC, «els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi s'adopti» tindran la consideració d'interessats i, per tant, podran participar en aquest procediment per autoritzar l'accés a la documentació administrativa. Així, en aquells casos que se sol·liciti accedir a documents que puguin afectar la intimitat de les persones o el secret industrial o comercial, s'haurà de donar audiència als titulars.

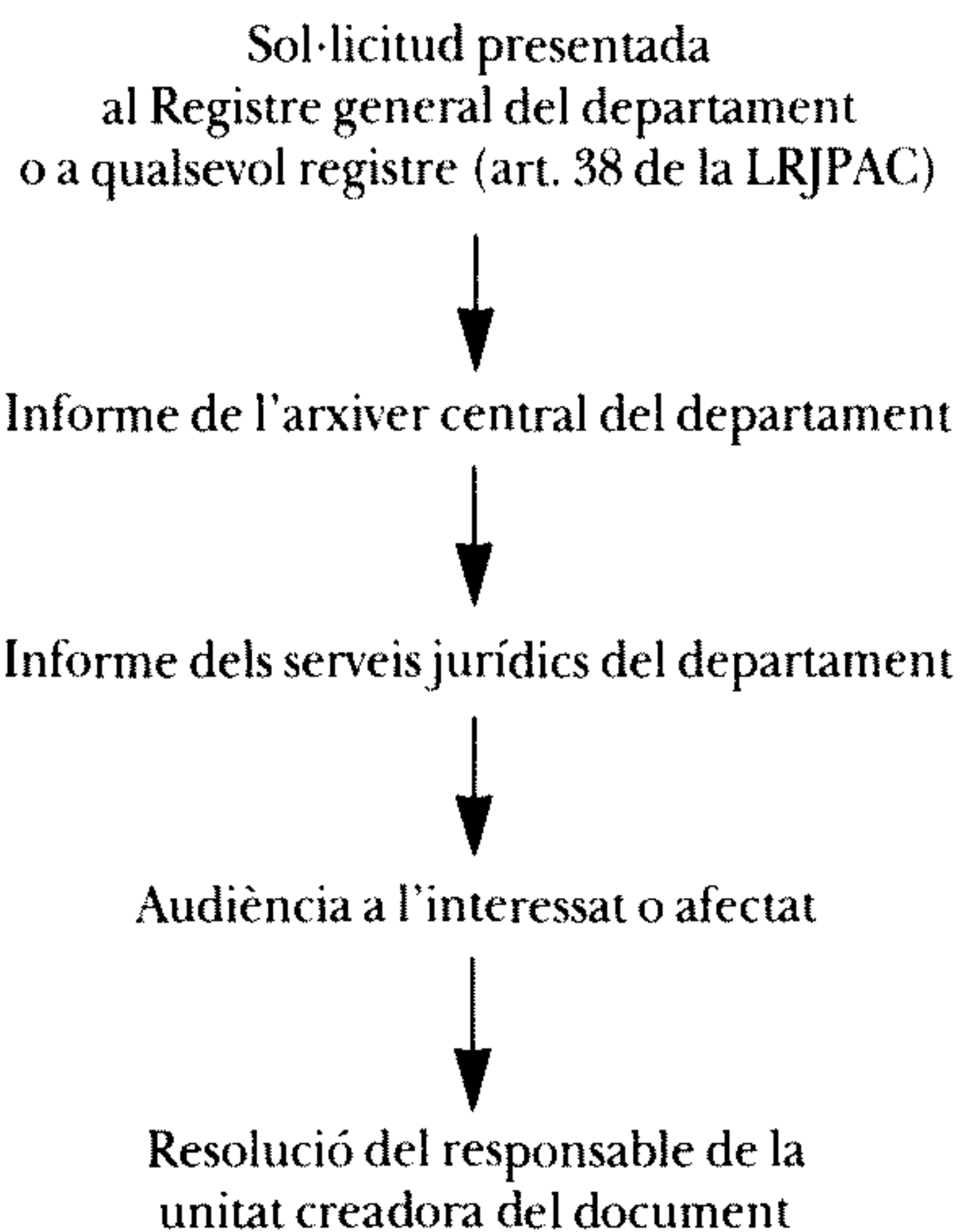
281. Que, d'altra banda, és l'encarregat de la gestió de la documentació administrativa del departament o l'ens (art. 6 del Decret 76/1996, de 5 de març, pel qual es regula el sistema general de gestió de la documentació administrativa i l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya).

En un únic arxiu s'ha tingut coneixement que es doni audiència als interessats en tramitar una sol·licitud d'accés a la documentació administrativa. A més, aquesta audiència s'ha produït en aquells casos en què la documentació sol·licitada podia vulnerar el secret industrial i comercial. Cal recordar la importància que hem donat a la valoració que una persona faci d'una informació empresarial per considerar-la com a integrant del secret industrial o comercial o no i, per tant, sembla que l'opinió de l'afectat haurà de ser escoltada per l'Administració abans de prendre la seva decisió en aquesta matèria.

L'audiència als interessats, com estableix l'art. 84.2 de la LRJPAC, s'ha de donar en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze.

Així, el procediment proposat adquiriria l'estructura següent:

Quadre 8



Adoptant aquest procediment considerem que es podran valorar tots els interessos en joc i d'aquesta manera aconseguir que la resolució que s'adopti sigui al més adequada possible a l'interès públic.

Pel que fa als terminis per a la resolució de les sol·licituds d'accés, s'ha observat que en aquells casos en què resol l'arxiver, aquest ho fa en el mateix acte o bé en el termini de dos o tres dies. Aquest termini es va allargant a mida que hi ha més intervencions en la tramitació del procediment, fins arribar al cas en què és el secretari general l'encarregat de resoldre, supòsit en què el procediment es tramita durant dos i fins i tot tres mesos. Un element que allarga el procediment d'autorització de l'accés als documents administratius és el relatiu a l'audiència a l'interessat.

Considerem que una tramitació lenta del dret d'accés va en contra de la seva finalitat –la transparència administrativa– i pot convertir el document sol·licitat en paper mullat sense cap interès per al sol·licitant. Per tant, cal resoldre ràpidament els procediments i, mantenint sempre les garanties degudes, escurçar al màxim els tràmits que cal seguir.²⁸²

De tota manera, les dades que hem obtingut mostren que en la totalitat dels casos les sol·licituds són respostes en els terminis previstos.

Un altre aspecte que podria resultar interessant seria incorporar a les taules de descripció dels documents una menció sobre la seva accessibilitat, amb la qual cosa s'aconseguiria que automàticament se sabés si es pot accedir a un determinat document, per part de qui, transcorregut quin termini etc. Sobretot cal tenir en compte que certes sèries documentals són molt voluminoses i els documents que les conformen estan repetits moltes vegades sense cap tipus de diferència entre l'un i l'altre. D'aquesta manera, fent una valoració general es podria estalviar haver d'anar comprovant posteriorment en cada cas si es pot accedir o no a la documentació.²⁸³

282. Les experiències estrangeres –la nord-americana, per exemple– demostren que en terminis més curts, de vint dies a un mes, es poden resoldre les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa.

283. Cal destacar que aquesta opció, prevista en la legislació francesa, ha estat objecte de crítica i fins i tot s'ha proposat suprimir-la. Vegeu, en aquest sentit, Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, París, La documentation

Aquesta experiència ha estat posada en marxa, per exemple, a l'Ajuntament d'Alcorcón (Madrid) i de retruc, en alguns aspectes, a l'Arxiu administratiu de Barcelona.

Així, per exemple, en una resolució sobre una llicència d'obres. Es determinaria que no hi ha col·lisió amb cap límit relatiu al dret d'accés. Ara bé, cal tenir en compte que una llicència d'obres per a l'establiment d'un banc, o bé d'una comissaria de policia o d'una caserna militar, pot tenir relacions amb el límit per protegir la seguretat pública o la defensa de l'Estat. Igualment, una llicència d'obres per a la construcció d'un consolat pot tenir relacions per protegir les relacions internacionals.²⁸⁴

Per tant, veiem que aquesta operació es pot fer per sèries documentals i així s'estalviarà en cada cas haver de fer tota la comprovació del compliment dels requisits establerts per l'ordenament jurídic.

Aquesta operació de determinació de l'accessibilitat de les sèries documentals i, en general, dels documents, podria ser realitzada per un òrgan col·legiat constituït a l'efecte, on es trobessin representats els diferents interessos que concorren en les decisions relatives al dret d'accés a la documentació administrativa. La proposta seria, doncs, traslladar a l'àmbit de l'accés a la documentació l'esquema previst per l'avaluació i la tria documental.

française, 1998 (Les études du Conseil d'État). La proposta de supressió d'aquesta previsió a França està marcada per la negativa experiència acumulada en aquesta matèria, la qual cosa considerem que no és motiu suficient per propugnar-ne la supressió absoluta ja que pensem que pot tenir efectes benèfics, en especial des del punt de vista de la rapidesa per resoldre les sol·licituds d'accés.

284. En l'exemple citat, a diferència del que aquí s'ha mantingut, es considerava que la llicència d'obres és un document nominatiu i, per tant, només els afectats i aquells que tinguin un interès legítim i directe hi poden accedir. Així, per exemple, les persones que habitin al mateix edifici on es fan les obres, el president de la comunitat de veïns, l'administrador de la finca, etc.

Sol·licituds d'accés a la documentació administrativa

Com ja hem anat comentant al llarg d'aquest estudi, hi ha hagut una gran dificultat per obtenir les dades relatives a les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Aquest fet està condicionat, a banda de la dificultat per determinar qui tramitava en cada cas les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa, pel fet que no es porta cap registre de l'origen i la destinació de les sol·licituds de consulta i préstec de la documentació en el si dels diferents arxius de gestió i centrals de l'Administració pública catalana.

Detectat aquest problema en els moments previs a la redacció definitiva del qüestionari que s'anava a passar, es va optar per demanar la freqüència amb què un ciutadà sol·licitava accedir a la documentació de l'arxiu central del departament.

Ara bé, amb caràcter previ al comentari dels resultats obtinguts cal deixar constància que poden existir casos en què un ciutadà hagi volgut accedir a la documentació administrativa i finalment no hagi fet res per aconseguir-ho, bé perquè no hagi sabut on dirigir-se, bé perquè s'hagi adreçat a l'Administració i se li hagi comunicat verbalment que és impossible accedir als documents. Tots aquests casos no tenen constància en aquest estudi, atès que l'única informació de què disposem és la relativa a les actuacions de l'Administració al voltant de les sol·licituds, però no hi ha cap element que ens permeti quantificar aquells casos que afecten directament el ciutadà i el seu contacte amb l'Administració.

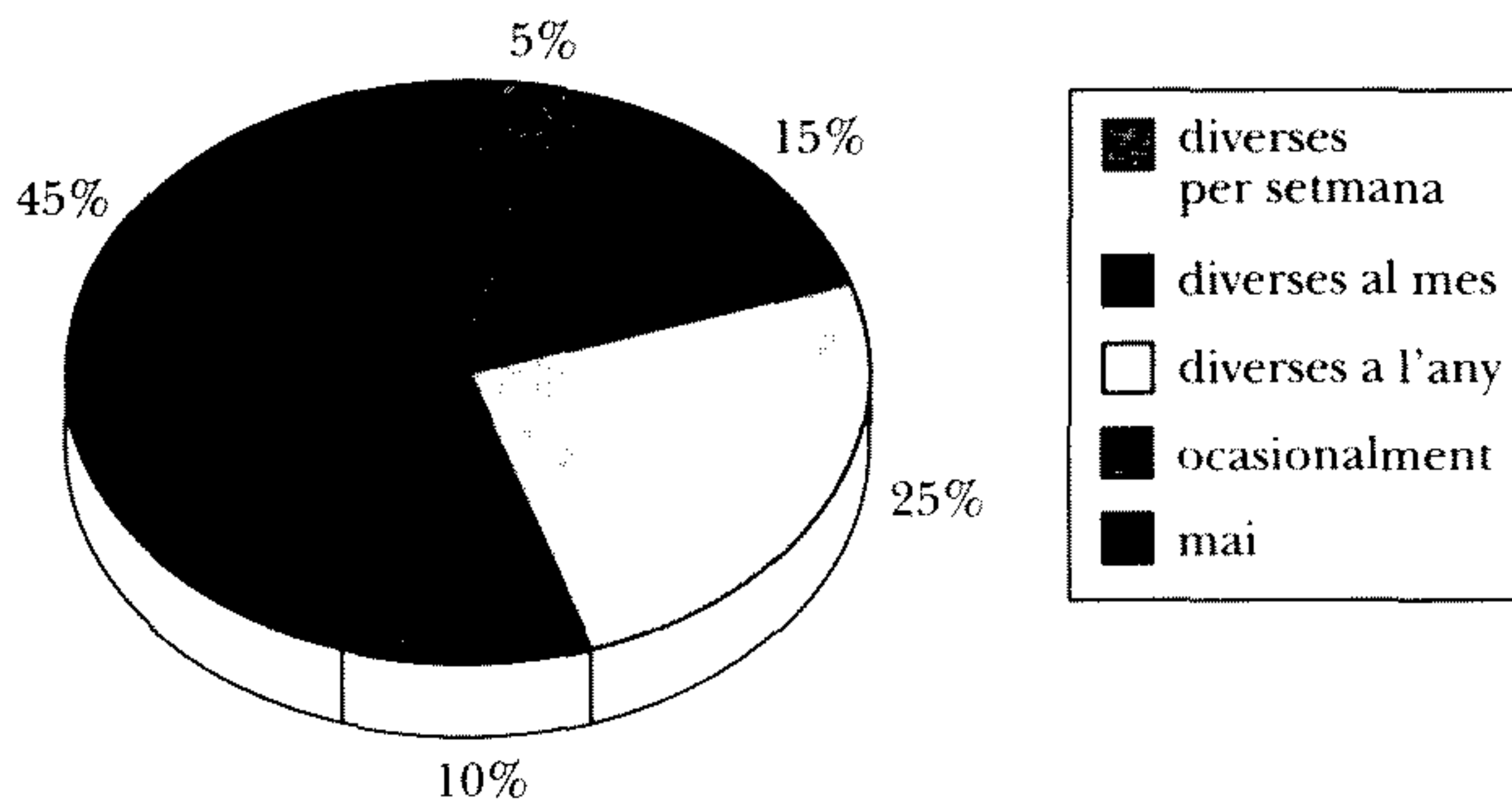
Els resultats que s'han obtingut de les entrevistes realitzades als 20 arxius centrals (13 departaments i 7 organismes de la Generalitat de Catalunya) són els següents:

<i>Diverses per setmana</i>	<i>Diverses per mes</i>	<i>Diverses a l'any</i>	<i>Ocasionalment</i>	<i>Mai</i>
1	3	5	2	9

Gràficament, podem representar aquests resultats de la manera següent:

Il·lustració 13

Freqüència de les sol·licituds



Podem observar de la lectura d'aquests resultats que, en general, no hi ha gaires sol·licituds d'accés a la documentació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Només hi ha un departament que tingui sol·licituds diàries per accedir als seus documents i la majoria d'ells, com es desprèn de la il·lustració 13, només en tenen algunes al llarg de l'any.

Ara bé, això no vol dir directament que el dret d'accés no s'apliqui en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Cal destacar que els arxius centrals amb els quals s'ha tingut contacte enregistren un nombre elevat de sol·licituds internes de documentació.

La pregunta que ens hem formulat davant d'aquesta situació –no hi ha gaires sol·licituds externes però n'hi ha forces d'internes– és la de si darrere de les sol·licituds internes no podia haver-hi un ciutadà. És a dir, el ciutadà que vol accedir a la documentació administrativa no es posa en contacte amb l'arxiu central o, si escau, amb l'arxiu de gestió, sinó que ho fa amb la unitat administrativa competent per raó de la matèria. Aquesta, per la seva banda, resoldria sobre la sol·licitud i en cas que fos positiva demanaria a l'arxiu que els facilités la docu-

mentació que aleshores lliuraria al ciutadà sol·licitant sense que hi hagués cap element que permetés constatar a l'arxiver si la documentació es facilitarà a un ciutadà o es quedarà únicament en mans de la unitat sol·licitant del document per altres motius.

Aquesta pregunta s'ha anat plantejant al llarg del temps en què hem entrevistat els diferents encarregats dels arxius centrals dels departaments i els organismes dependents de la Generalitat de Catalunya.

Diversos motius, que comentem a continuació, ens han mantingut en l'opció primerament escollida.

- Els responsables dels arxius centrals, a banda de tenir cura de la gestió de l'arxiu central, són els encarregats d'analitzar les necessitats d'organització i gestió de la documentació administrativa del departament i han d'elaborar, aplicar i mantenir els elements del sistema general de gestió de la documentació administrativa del departament en què treballen. Aquest fet suposa que els responsables dels arxius centrals tinguin contacte amb la resta d'arxius i d'unitats administratives del departament, per la qual cosa poden detectar l'existència de sol·licituds d'accés en les diferents unitats del departament. Aquest fet no s'ha donat. Els responsables de l'arxiu central entrevistats no tenen cap constància ni coneixement que les sol·licituds d'accés s'hagin donat al nivell intern sense que aquestes fossin conegudes per ells.
- S'han trobat determinats casos en què indirectament els responsables dels arxius centrals han tingut coneixement de l'existència de sol·licituds d'accés a la documentació administrativa directament a través de les unitats que han creat els documents en qüestió. Aquests casos són molt concrets i estan determinats pel fet que els sol·licitants havien tingut prèviament un contacte amb la unitat que ha sol·licitat internament el document a l'arxiu central.²⁸⁵

285. A aquesta constatació s'arribava, per exemple, en aquells casos en què la unitat activa sol·licitava a l'arxiu un expedient de regulació d'ocupació o de conciliacions individuals o una radiografia.

Cal destacar el baix volum de sol·licituds d'accés a la documentació als arxius centrals de la Generalitat de Catalunya, en especial si tenim en compte les dades que vam recollir de l'Arxiu administratiu de Barcelona. Dotat d'unes funcions similars a les que té l'arxiu central en el sistema d'arxius de la Generalitat de Catalunya, el nombre de sol·licituds d'accés és molt superior. Així, en els darrers anys, les dades que s'han obtingut d'usuaris i sol·licituds d'accés a la documentació administrativa de l'Arxiu Municipal administratiu de Barcelona són les següents:

Taula 5

	1993	1994	1997
Usuaris	6.488	8.860	8.373
Consultes	26.260	26.462	36.328

S'observa que s'ha produït un increment del volum de sol·licituds. Aquest increment es dona més en el nombre de consultes que no pas en el d'usuaris, la qual cosa s'atribueix a l'augment de la recerca a l'Arxiu Municipal i a la seva modernització,²⁸⁶ i no tant a l'aprovació de la LRJPAC.

Un altre àmbit en què hi ha moltes sol·licituds d'accés a la documentació és en el de les històries clíniques. Tot i que aquest accés estigui exclòs de l'àmbit d'aplicació de la LRJPAC –com hem vist anteriorment–, creiem que és interessant destacar el gran volum de sol·licituds que genera.²⁸⁷

Aquests dos fets ens podrien dur a concloure que hi ha una certa relació entre el volum de sol·licituds d'accés a la documentació administrativa i la proximitat, no solament física sinó també material, de la documentació al ciutadà. Així, el dret d'accés s'exerceix amb més freqüència en relació amb documents que afecten

286. Arxiu Municipal de Barcelona, *Memòria de l'Arxiu Municipal de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Regidoria de Presidència, 1993, pàg. 15.

287. Recordem que a l'arxiu d'històries clíniques de l'Hospital General de la Vall d'Hebron es presenten de 30 a 40 sol·licituds d'accés diàries.

molt directament els ciutadans, per exemple, els que afecten la seva esfera d'intimitat; o que han estat produïts per administracions més properes a ell, per exemple l'Administració local o l'Administració autonòmica descentralitzada.²⁸⁸

4.6.

El sistema de garanties del dret d'accés

La LRJPAC no estableix cap mecanisme de garantia específic per al dret d'accés. Per això considerem que són d'aplicació els sistemes previstos amb caràcter general per la mateixa Llei, és a dir, els recursos administratius.

Pel que fa a la Llei 38/1995, l'art. 4.3 preveu que les resolucions de les sol·licituds d'accés esgoten la via administrativa. El fet que aquest article no tingui caràcter bàsic ha comportat que al Departament de Medi Ambient s'estableixi, en general, la possibilitat d'interposar el recurs ordinari contra la resolució de la sol·licitud d'accés.²⁸⁹

Amb posterioritat a aquest recurs, el ciutadà podrà interposar un recurs contenciós administratiu, amb les conseqüències particulars, sobretot temporals, que la interposició d'aquest recurs implica.²⁹⁰

Ara bé, els mecanismes de garantia que hem comentat fins ara presenten un greu problema: el llarg temps que en l'actualitat es triga per tramitar-los i resoldre'ls. Per aquest motiu, cal que

288. En aquest sentit, s'ha detectat un major volum proporcional de sol·licituds en les delegacions territorials del Govern que tenen arxiu central.

289. Aquesta possibilitat està en funció de qui resolgui la sol·licitud d'accés a la informació en matèria de medi ambient, el conseller o el secretari general. En el primer cas no hi haurà possibilitat d'interposar recurs d'alçada i, en el segon, sí. Aquesta situació ha variat amb les darreres reformes de la LRJPAC i de la Llei 38/1995.

290. En el mateix sentit Sánchez Morón, *op. cit.*, pàg. 40-41; Fernández Ramos, *op. cit.*, pàg. 83; Embid Irujo, *op. cit.*, pàg. 120, i Mestre Delgado, *op. cit.*, pàg. 120.

ens plantejem la possibilitat de preveure altres mecanismes alternatius.²⁹¹

En primer lloc, no creiem que els mecanismes alternatius previstos en l'art. 107.2 de la LRJPAC –conciliació, mediació o arbitratge– es puguin fer servir en aquesta matèria.²⁹²

En segon lloc, considerem que la solució als problemes actuals de la justícia administrativa en l'àmbit del dret d'accés podria estar lligada a la creació d'un òrgan col·legiat encarregat, entre d'altres funcions, de vetllar pel bon funcionament d'aquest mecanisme.²⁹³

D'aquesta manera, la creació d'un òrgan com la *Comission d'Accès aux Documents Administratifs* francesa (CADA),²⁹⁴ encarregada de solucionar en primera instància els litigis que es puguin donar entre l'Administració i els ciutadans en cas que hi hagi un rebuig de mostrar la informació sol·licitada, presenta, a la vista dels positius resultats obtinguts,²⁹⁵ un atractiu especial.

291. Com assenyala Martín Mateo, aquest és el punt més vulnerable de les regulacions del dret d'accés (Martín Mateo, Ramón, *op. cit.*, pàg. 197).

292. Els primers, reservats quasi exclusivament per a litigis en matèria de funció pública. Sobre el darrer, l'arbitratge, sembla que de la configuració actual no es pot reconèixer la possibilitat d'usar-lo en aquells casos en què l'Administració actuï en la seva qualitat d'ens de dret públic sotmès al dret administratiu (Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995).

293. En la doctrina espanyola es mostren a favor de crear un organisme administratiu independent en l'àmbit del dret d'accés previst en la LRJPAC: Mestre Delgado (a Mestre Delgado, *op. cit.*, pàg. 184) i Castells Arteché (a Castells Arteché, *op. cit.*, pàg. 152).

294. Creada per l'art. 5 de la Llei de 17 de juliol de 1978. El Consell d'Estat (19 de febrer 1982, Mme. Commaret) ha fet del recurs contra una decisió negativa d'accés davant la CADA un preàmbul obligatori abans d'interposar el recurs davant la jurisdicció administrativa. Així doncs, es pot detectar una transcendència precontenciosa de la CADA.

295. Pel que fa a la seva experiència pràctica, Viallet, directora de *Documentació francesa*, ha dit que en total el 1995 la CADA va rebre 3.300 demandes

Però aquesta comissió no únicament hauria de realitzar aquestes funcions, sinó que en podria tenir d'altres, algunes de les quals ja hem anat comentant al llarg d'aquest estudi com, per exemple, la de vetllar pel compliment general del principi de transparència administrativa, informar sobre els projectes de decret i avantprojectes de llei que es promulguin en aquesta matèria o aprovar les taules d'accessibilitat a la documentació administrativa. Fins i tot es podria proposar que intervingués amb caràcter previ emetent un informe en aquells procediments de resolució sobre sol·licituds per accedir a documents administratius en què es pogués plantejar algun problema.²⁹⁶

Fins i tot considerem que, per ser coherents amb la racionalització administrativa, es podria reconvertir la CNATD i crear un únic òrgan col·legiat competent en matèria de documents i arxius a Catalunya, el qual tingués atribuït el coneixement de les diverses qüestions que es donen al voltant dels arxius (tant les

i va decidir emetre informe desfavorable en un 7,5 % dels casos (la meitat d'ells motivats pel caràcter nominatiu del document o el risc d'atemptar contra la vida privada). També ha posat de manifest que el nombre de demandes ha crescut durant els darrers cinc anys: de 2.210 el 1990 a 3.300 el 1995 (Conferència: «Accés a la informació pública: una clau per al creixement comercial i la democràcia electrònica»; adreça d'internet: <http://www2.echo.lu/legal/stochkhom>).

296. L'Ordre de 24 d'abril de 1997, per la qual es regula l'accés a l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència, preveu que en aquells casos complexos la resolució de les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa la realitzarà el secretari general tècnic del Ministeri de la Presidència amb l'informe previ de la Comissió Qualificadora de Documents Administratius del Ministeri de la Presidència, òrgan col·legiat format per diversos membres de les diferents secretaries d'Estat del Ministeri i que té com a funcions principals informar i fer una proposta de resolució sobre les sol·licituds d'accés a l'Arxiu Central del Ministeri i sobre els criteris per a la qualificació dels documents generats al departament.

L'Ordre de 2 d'abril de 1991, per la qual es regula l'accés als arxius del Ministeri d'Afers Estrangers (BOE núm. 87, d'11 d'abril), ja preveia la creació de la Comissió Qualificadora de Fons Documentals del Ministeri d'Afers Estrangers, amb funcions i composició semblants a la comentada del Ministeri de la Presidència.

relatives a accés als documents, com a conservació de documents, avaluació i tria documental i, en general, sistema arxivístic de Catalunya).

Aquest òrgan podria estendre les seves competències a totes les administracions públiques de Catalunya (Administració de la Generalitat i Administració dels ens locals).

Pel que fa a la composició de la Comissió Nacional de Documents Administratius (CNDA), aquesta podria mantenir, essencialment, la composició de l'actual Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de Documentació, encara que hagi d'incorporar algun jurista encarregat d'aportar a la Comissió l'assessorament sobre el contingut dels límits del dret d'accés, per exemple.

4.7.

Les reformes empreses en matèria de dret d'accés a la documentació administrativa

Una de les hipòtesis complementàries que hem establert per comprovar si en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya s'aplica el dret d'accés a la documentació ha estat analitzar si l'aplicació del dret d'accés ha comportat canvis en l'organització i el funcionament del departament o l'organisme.

Així, hem entès que la presentació d'un gran volum de sol·licituds d'accés havia de suposar l'adopció de mesures organitzatives i de funcionament necessàries per poder-ne fer front.

Per tant, vam preguntar si l'aplicació del dret d'accés havia implicat canvis i, en cas de resposta afirmativa, quins canvis s'havien produït. En concret es feia referència a:

- La creació d'unitats especialitzades.
- L'atribució de competències a unitats existents.
- La reestructuració d'unitats existents.
- La creació d'espais de consulta a les oficines.
- L'oferta i el seguiment de cursos de formació en aquesta matèria.
- La modificació dels mecanismes de registre dels documents.

- La modificació dels mecanismes de localització dels documents.
- La modificació dels mecanismes d'arxiu dels documents.
- Altres possibilitats.

Davant aquesta qüestió, el cent per cent dels òrgans entrevistats, i en aquest cas ens referim no sols als departaments i els organismes que han registrat sol·licituds d'accés sinó a tots ells, han contestat negativament.

Així, el dret d'accés no ha introduït canvis en l'organització i el funcionament dels departaments i els organismes de l'Administració de la Generalitat. Aquestes dades ens permeten mantenir-nos en la línia que el dret d'accés no s'aplica amb caràcter d'importància a l'Administració de la Generalitat.

Aquesta situació contrasta amb l'experiència observada en altres administracions públiques en què s'han dut a terme modificacions en l'organització i el funcionament per fer plenament efectiu el dret d'accés a la documentació administrativa.

Així, i sense l'ànim de ser exhaustius sinó merament il·lustratius del que succeeix en altres administracions, podem observar que, a l'Ajuntament de Barcelona, el Reglament de l'Arxiu Municipal de Barcelona ja regulava el 1988 de manera detallada l'exercici del dret d'accés per part dels ciutadans.²⁹⁷

En general, podem dir que ha estat àmpliament comentat que l'establiment del dret d'accés a la documentació administrativa i el seu exercici pels ciutadans han d'anar acompanyats de reformes als arxius administratius i, en general, a l'Administració pública.²⁹⁸

297. Vegeu aquesta i altres normes posteriors relatives a l'Arxiu Municipal de Barcelona i l'accés a aquest a: Ajuntament de Barcelona, *Normes i Reglaments de l'Arxiu Municipal de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Regidoria de Presidència, 1994.

298. El primer punt, és a dir, el de les reformes als arxius, ha estat àmpliament demanat per la doctrina arxivística. Vegeu, per exemple: Duchein,

Igualment, a l'Administració general de l'Estat s'ha aprovat alguna norma relativa a l'exercici del dret d'accés a la documentació administrativa. Aquest és el cas, per exemple, de l'Ordre de 24 d'abril de 1997, per la qual es regula l'accés a l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència.²⁹⁹

4.8.

L'opinió que mereix el dret d'accés

Els arxivers són un dels col·lectius àmpliament afectats, des del punt de vista professional, per l'aprovació del dret d'accés i també, òbviament, per la seva aplicació.

Per això, en el qüestionari es van incloure tres preguntes en relació amb l'opinió que els mereixia el dret d'accés. Una pregunta sobre els canvis que creien que ha suposat el dret d'accés en els ciutadans, una altra pregunta sobre l'opinió que mantenen sobre el dret d'accés com a mecanisme de relació entre els ciutadans i les administracions públiques i, finalment, una pregunta sobre l'opinió que els mereix l'aplicació del dret d'accés.

A la primera pregunta tots els entrevistats van coincidir a assenyalar que l'aprovació de la regulació del dret d'accés no ha suposat cap canvi remarcable en l'actitud dels ciutadans davant l'Administració. D'aquesta manera, la resposta general era que des de l'aprovació de la LRJPAC no s'havia produït cap increment notable de les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa i que no consideraven, des del seu punt de vista,

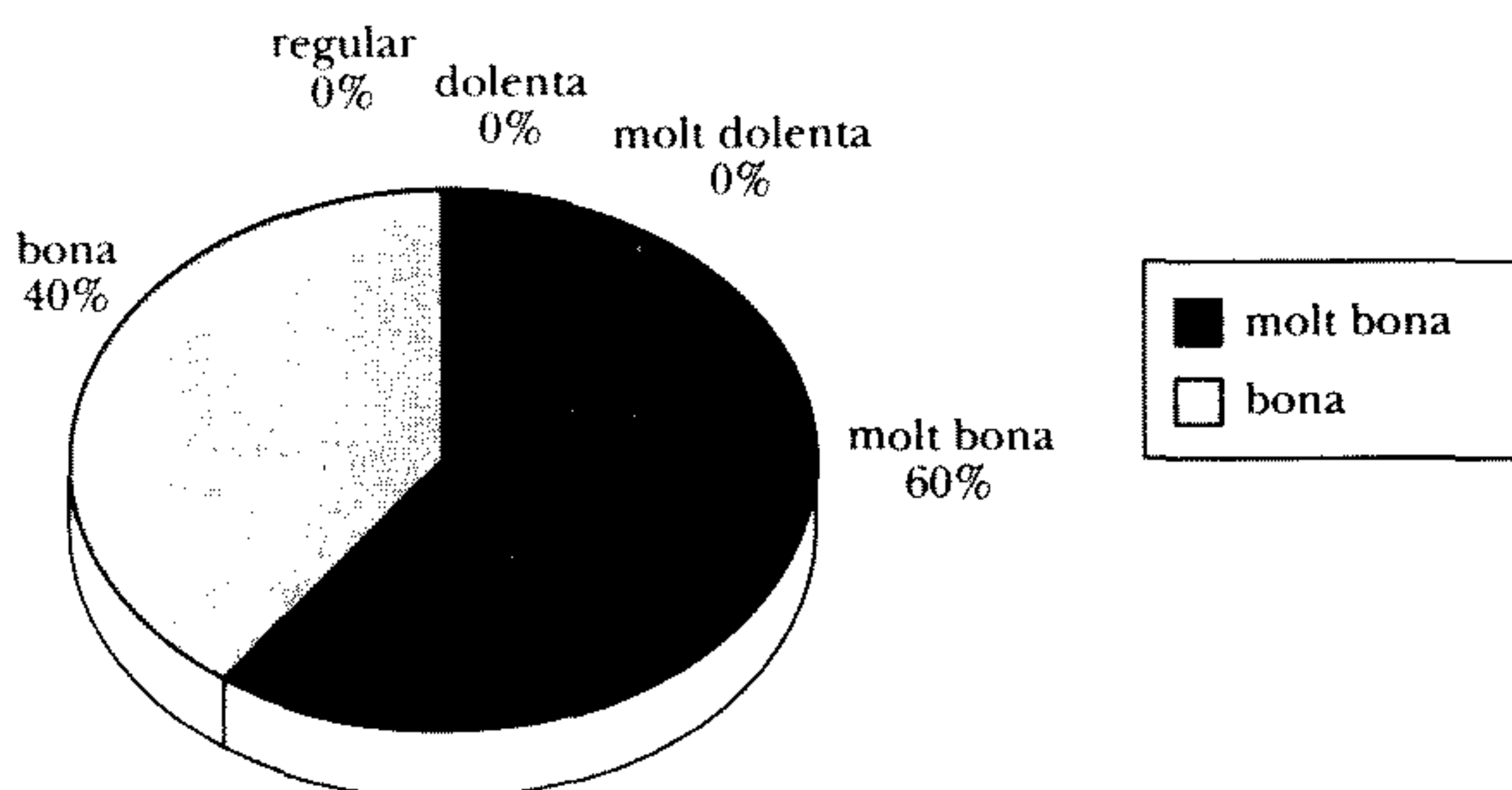
Michel, «L'arxiu en la defensa dels drets dels administrats», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995; Heredia Herrera, Antonia, «Limitaciones archivísticas de la accesibilidad», *Boletín de la ANABAD*, núm. 3-4, 1991; Hofmann, Hans, «L'arxiu i l'eficàcia en la gestió administrativa», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995; Riera Viader, Sebastià, «Els obstacles tècnics i materials que dificulten l'accés a la documentació», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 3, 1991.

299. Aquest també és el cas del Ministeri d'Afers Estrangers. Vegeu l'Ordre de 2 d'abril de 1991, per la qual es regula l'accés als arxius del Ministeri d'Afers Estrangers (BOE núm. 87, d'11 d'abril).

que els ciutadans estiguessin millor informats ni que estiguessin més pròxims a l'Administració.

En relació amb l'opinió que els mereix el dret d'accés en general, com es pot veure en la il·lustració 14, és força bona. De tota manera, en alguns casos els arxiviers van observar diversos problemes en relació amb la regulació continguda en la LRJPAC, així com amb diversos elements que no havien estat previstos en aquesta norma i que hi havien d'haver estat. Igualment s'ha indicat que encara no s'ha dut a terme un desplegament reglamentari del dret d'accés a la documentació administrativa. En general, s'apunta la concreció necessària dels preceptes previstos en la LRJPAC.

Il·lustració 14
Opinió sobre el dret d'accés

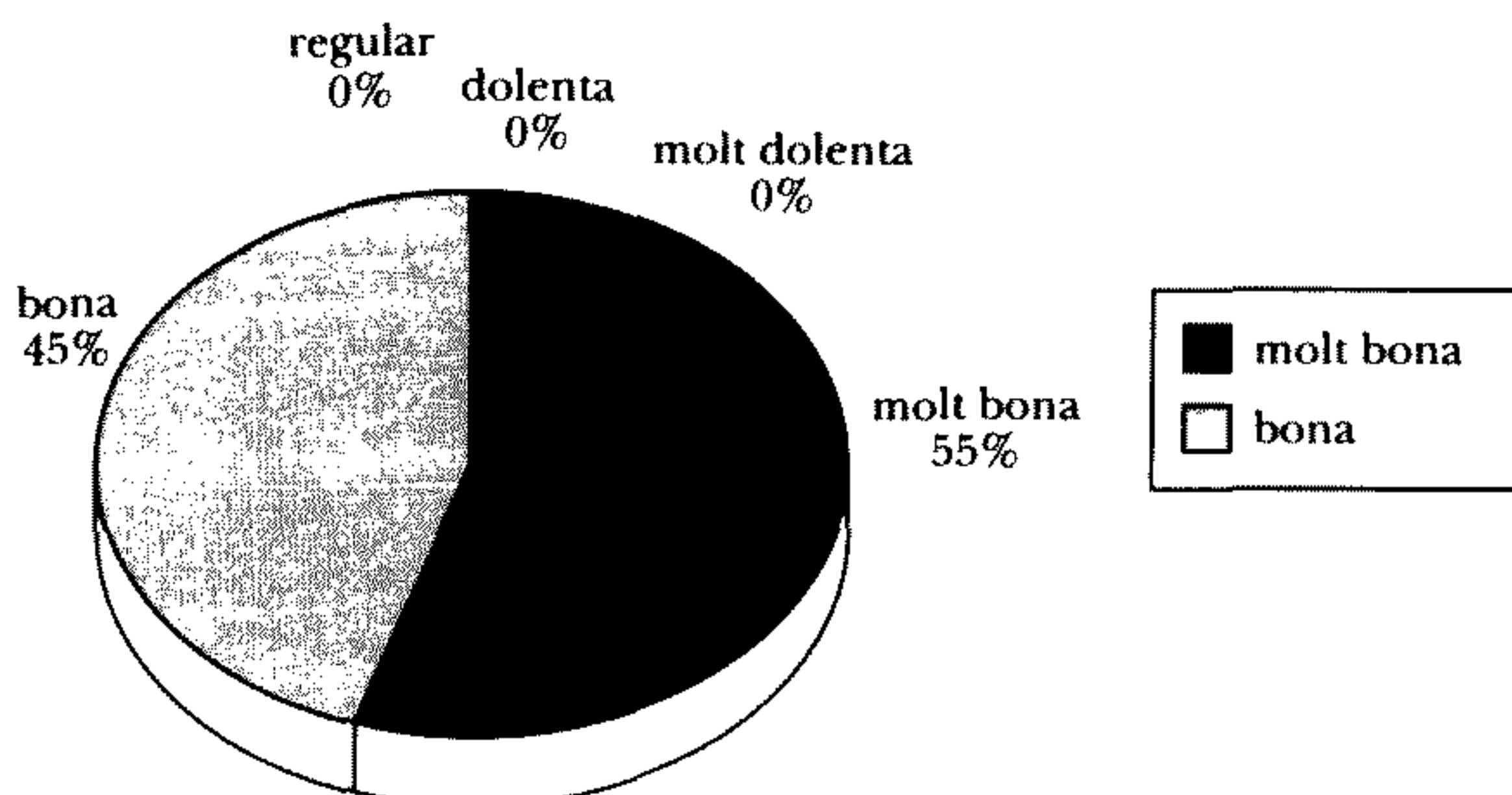


En relació amb la tercera qüestió sobre l'opinió que mereix l'aplicació del dret d'accés, com mostra la il·lustració 15, les respostes van ser molt semblants a l'anterior, destacant en aquest cas alguns dels entrevistats que en l'organització actual –tant per les instal·lacions com pel personal adscrit als arxius– difícilment es podria gestionar un volum important de sol·licituds d'accés a la documentació administrativa. Això ha comportat que en alguns casos les persones entrevistades no mostressin gaire entusiasme en relació amb un hipotètic augment de sol·licituds per accedir a la documentació administrativa. Si aquest s'ha de donar, cal que els arxius comptin amb millors instal·lacions –tant d'arxiu com de con-

sulta i reproducció– i amb més personal. D'altra manera, si els arxivers haguessin de dedicar tot el seu temps a la gestió de les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa no podrien tirar endavant amb la resta de la seva feina de gestió de l'arxiu.

Il·lustració 15

Opinió sobre el dret d'accés





V. Conclusions

I. La primera qüestió que hem de resoldre en la conclusió d'aquest treball fa referència a quina és l'aplicació del dret d'accés a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

A la vista de les dades que hem anat recollint, podem contrastar les hipòtesis plantejades que ens han de permetre donar resposta a la qüestió plantejada.

- El nombre de sol·licituds per exercir el dret d'accés és molt baix en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya. Hem comprovat que del total de vint departaments i organismes entrevistats, el quaranta per cent mai no havien registrat una sol·licitud d'accés a la documentació administrativa. A més, en els casos en què hi havia hagut sol·licituds d'accés, aquestes no es donaven amb una freqüència important.
- El perfil majoritari de sol·licitants d'accés està conformat bàsicament per interessats i per investigadors. Així, no s'ha detectat que amb caràcter general els ciutadans, sense cap altre interès que el coneixement de les actuacions administratives, hagin anat a l'Administració sol·licitant accedir als documents administratius. Per tant, hem observat que el dret d'accés s'ha exercit lligat a altres drets o interessos dels ciutadans que van més enllà de l'assoliment de la transparència administrativa.
- Finalment, no s'han dut a terme reformes en el si dels departaments i els organismes de la Generalitat de Catalunya amb posterioritat a la regulació del dret d'accés a la documentació administrativa per la LRJPAC. El baix volum de sol·licituds d'accés a la documentació no ha fet aparèixer la necessitat d'adoptar mesures per gestionar-les de manera eficaç. Malgrat que en nombroses entrevistes se'ns va co-

mentar que arran de l'aprovació de la LRJPAC el 1992 s'havien començat a fer estudis interns sobre condicions d'accessibilitat generals i específiques en relació amb les sèries documentals del departament i l'establiment d'un procediment per tramitar les sol·licituds, no s'havia aprovat cap regulació concreta.

La contrastació d'aquestes tres hipòtesis ens permet respondre ja la pregunta que ens vam formular en un primer moment:

“L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya és baixa.”

II. Un cop resposta la pregunta i a la vista de les dades que hem anat aplegant al llarg de l'estudi, cal que ens preguntem pels motius que han provocat aquesta situació.

- A) El motiu més important és la falta de coneixement per part dels ciutadans del fet que gaudeixen del dret d'accés a la documentació administrativa. Sembla que el ciutadà encara veu lluny l'Administració, i si no és perquè té un problema concret, procura no aproximar-s'hi.
- B) L'Administració de la Generalitat, per la seva banda, no ha realitzat tampoc una campanya de difusió de l'existència d'aquest dret, la qual cosa ha provocat precisament un desconeixement per part dels ciutadans.
- C) El personal de l'Administració pública desconeix el contingut concret del dret d'accés. Deixant de banda l'anècdota que havent sol·licitat informació sobre on es podia accedir als documents administratius se'ns va dir que enlloc ja que era il·legal, que no es podia fer, s'ha detectat un desconeixement dels diferents elements que configuren el dret d'accés, especialment en els supòsits relatius als documents que afecten la intimitat o els nominatius, que precisament són els que més sovint se sol·liciten.
- D) La mateixa regulació del dret d'accés provoca una baixa aplicació. Així, al llarg de l'estudi hem anat detectant nombrosos problemes derivats de la complicada redacció de

l'art. 37 de la LRJPAC, que regula amb caràcter bàsic el dret d'accés a la documentació administrativa.

E) L'Administració de la Generalitat de Catalunya no ha realitzat cap modificació de la seva organització o el seu funcionament per facilitar l'accés a la documentació administrativa.

F) No s'ha previst cap òrgan administratiu amb competències per impulsar i controlar l'aplicació del dret d'accés.

Aquests motius que hem comentat no s'han d'entendre com a problemes detectats en el funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en relació amb el dret d'accés. Res més lluny de la nostra voluntat, ja que considerem que clarament no s'han pres mesures mentre el problema públic que ha de moure l'Administració no ha sorgit. Entre d'altres qüestions, com vam assenyalar en un primer moment, perquè els ciutadans no es dirigeixen a l'Administració sol·licitant accedir als documents que són en poder d'aquella.

III. Un cop determinada la baixa aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i vistos els motius que l'han provocada, a continuació es presenten les propostes que considerem que, a la vista de les dades que hem obtingut durant l'estudi, han de permetre superar la situació actual de l'accés a la documentació en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Les propostes s'emmarquen en una doble direcció. D'una banda, es presenten un conjunt de propostes administratives, és a dir, un conjunt d'activitats que haurà de realitzar l'Administració de la Generalitat per incrementar l'ús del dret d'accés a la documentació per part dels ciutadans. D'una altra, es presenten un conjunt de propostes normatives, amb l'objectiu de recollir aquelles qüestions que considerem que s'haurien de tenir en compte en el moment de desplegar la regulació del dret d'accés a la documentació administrativa per part de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa al primer conjunt, el de les propostes administratives, aquestes són les següents:

Considerem que cal potenciar el coneixement per part dels ciutadans del dret d'accés a la documentació administrativa. Els efectes positius que aquest està cridat a realitzar justifiquen àmpliament els esforços en aquest àmbit. Així, una possibilitat seria realitzar una campanya de sensibilització pública sobre aquest dret com es fa, per exemple, en relació amb els mecanismes d'informació administrativa.³⁰⁰

Aquesta campanya de sensibilització també s'ha de realitzar al nivell intern, respecte a la mateixa Administració de la Generalitat. Cal conscienciar els funcionaris que el dret d'accés a la documentació administrativa, lluny de ser un perill per a l'Administració i per a ells, ha de representar una millora en el funcionament de l'Administració pública i una garantia de la correcció de la seva actuació.

Insistent en la sensibilització de l'Administració sobre la *bondat* del dret d'accés, cal considerar l'oportunitat de realitzar seminaris sobre el dret d'accés a la documentació administrativa. L'Escola d'Administració Pública de Catalunya pot ser-ne el marc perfecte.

Pel que fa al segon conjunt, el de les propostes normatives, aquestes són les següents:

L'aprovació d'una llei per part del Parlament de Catalunya que reguli el dret d'accés a la documentació administrativa a Catalunya (i, per tant, en relació amb l'Administració de la Generalitat i la dels ens locals). Hem vist que hi ha competència suficient per fer-ho (tant des del punt de vista del règim jurídic de les administracions públiques com des del punt de vista dels arxius i del patrimoni documental).

Aquesta llei hauria de contenir una regulació dels elements configuradors del dret d'accés que estableix la LRJPAC i que hem anat comentant al llarg d'aquest estudi.

300. Periòdicament, es publiquen a la premsa anuncis sobre els diferents mecanismes d'informació pública de la Generalitat de Catalunya (telèfon obert, correu electrònic, pàgina web).

Així, el subjecte actiu del dret d'accés hauria de ser qualsevol persona, independentment de la seva nacionalitat o domicili de residència.

L'objecte del dret d'accés hauria d'estar configurat pels documents. En aquest àmbit s'ha de valorar l'oportunitat de mantenir l'expressió «document nominatiu». En tot cas, si aquesta es mantingués, atesa la possible vinculació de la LRJPAC en aquesta matèria, caldria definir-lo. En aquesta matèria els criteris manejats per la CADA francesa podrien ser de gran utilitat.

Els mecanismes per accedir a la documentació no han de ser únicament a les oficines o mitjançant una còpia, sinó que s'ha de potenciar la relació dels ciutadans amb l'Administració a través d'altres mecanismes, en concret els electrònics i els informàtics. En aquest sentit, el preu que cobri l'Administració per l'accés als documents haurà d'anar directament lligat a l'activitat que aquest comporti a l'Administració i per tant, en aquesta línia, l'accés directe a la documentació ha de ser gratuït.

Pel que fa als límits, la normativa reguladora del dret d'accés ha d'intentar delimitar clarament el contingut d'aquests. En aquest sentit, per exemple, s'ha d'aprofitar l'ocasió per regular aspectes com la classificació de documents per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, en relació amb el sistema de garanties resultaria interessant crear un òrgan col·legiat encarregat de vetllar pel bon funcionament del dret d'accés a la documentació administrativa, impulsar el seu exercici i informar sobre aquelles actuacions de l'Administració pública que afectin el dret d'accés.

Aquest òrgan col·legiat també podria encarregar-se de l'avaluació i la tria documental. D'aquesta manera ens trobaríem davant una Comissió de Documentació Administrativa.

Reglamentàriament, l'Administració de la Generalitat ha de dur a terme el desenvolupament de la regulació del dret d'accés. En particular, caldria regular aspectes com la fixació de taules d'accessibilitat documental o el procediment per trami-

tar les sol·licituds d'accés a la documentació administrativa, per posar-ne dos exemples extrems.

La presentació d'aquestes propostes no vol sinó encendre el fal·l de la transparència perquè il·lumini l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ciutadans puguin veure què passa a dins.

VI. Bibliografia

Diversos autors, *Quaderns de bona praxi. Finalitat i ús de la història clínica*, Barcelona, Col·legi Oficial de Metges de Barcelona, juliol de 1994.

Diversos autors, *Quaderns de bona praxi. La informació clínica facilitada al pacient*, Barcelona, Col·legi Oficial de Metges de Barcelona, juny de 1998.

Albertí, Enoch, *et al.*, *Manual de dret públic de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

Alegre Ávila, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1994.

Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 1996.

Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979.

Arxiu Municipal de Barcelona, *Memòria de l'Arxiu Municipal de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Regidoria de Presidència, 1993.

Barata, Joan, *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Madrid, Tecnos, 1999.

Beltrán Aguirre, Juan Luis, «La información en la Ley general de sanidad y en la jurisprudencia», *Derecho y Salud*, núm. 3-2, 1995.

Bermejo Vera, José, «El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordena-

miento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.

Braibant, Guy, *Les archives en France. Rapport au Premier ministre*, París, La documentation française, 1996 (Collection des rapports officiels).

Bunge, M., *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, Siglo XX, 1981.

Cano Bueso, Juan, *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996.

Carro Fernández, José Luis, «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, 1977.

— «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», a Diversos autores, *I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía*, Santander, Dirección General de la Policía, 1989.

Casademont i Donay, Miquel; Corominas i Noguera, Mariona; Matas i Balaguer, Josep, «Estratègies per promoure els arxius en el si de les administracions», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995.

Casanelles i Rosell, Josep M., «De la història clínica vers la informació sanitària. Una proposta de treball», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 8, 1994.

Castells Arteche, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública», *RAP*, núm. 103, 1984.

Cerrillo i Martínez, Agustí, «Publicidad y transparencia en el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1999.

— «El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a

la informació en matèria de medi ambient», *Autonomies*, núm. 24 (febrer de 1999).

— *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, València, Tirant lo Blanch, 1998.

Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial, *Un any d'activitat a la Comissió Assessora per al Tractament de la Informació Confidencial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, 1994.

Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de la Documentació, *Normes i procediments de valoració documental per a arxius públics. Taules d'avaluació documental codis 1 a 154*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1997 (Col·lecció normativa arxivística, núm. 4).

Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, *Manual del procediment de registre d'entrada i sortida de documents*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Comitè Director per a l'Organització de l'Administració, 1995.

Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *Guide de l'accès aux documents administratifs*, 2a ed., París, La documentation française, 1992.

Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'accès des citoyens aux données publiques*, París, La documentation française, 1998 (Les études du Conseil d'État).

Chevalier, Jacques, «Le mythe de la transparence administrative», a Diversos autors, *Information et transparence administratives*, París, Presses Universitaires de France, 1988.

Dalton, Russell J., *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham, Chatham House Publishers, 1988.

Davara Rodríguez, Miguel-Ángel, «El documento electrónico en la vigente ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993.

Dempsey, James X., «Electronic FOIA Act adopted; will affect paper records too», 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.seas.gwu.edu/nsarchive/nsa/efoiacom.html> (consulta maig de 1998).

Díez-Picazo, Luis María, «La estructura del Gobierno en el derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 15, 1988.

Díez-Picazo, Luis; Gullón, Antonio, *Sistema de Derecho Civil*, Madrid, Tecnos, 1990.

Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995.

Duchein, Michel, «L'arxiu en la defensa dels drets dels administrats», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995.

Embid Irujo, Antonio, «El derecho a la información del parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones», *Revista Cortes Generales*, 1995.

— «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», a Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993.

Even, B., «La notion de document administratif», *AJDA*, 1985.

Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

García de Enterría, Eduardo, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983.

García-Trevijano Garnica, Ernesto, «Materias clasificadas y control parlamentario (I)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996.

Gentot, Michel, «La transparence de l'administration publique», *Revue des Sciences Administratives*, 1994.

Gómez Reino y Carnota, Enrique, «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, 1976.

Gómez Segade, José Antonio, «Secreto industrial», a Diversos autores, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995.

— *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid, Tecnos, 1974.

González Navarro, Francisco, «Introducción al estudio de los documentos administrativos», a Diversos autores, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela; Universidad Complutense; Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972.

González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid, Civitas, 1993.

González Pérez, Jesús, «Registro de especialidades farmacéuticas», *Revista de Administración Pública*, núm. 60, 1969.

Heredia Herrera, Antonia, «Limitaciones archivísticas de la accesibilidad», *Boletín de la ANABAD*, núm. 3-4, 1991.

— *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986.

Hofmann, Hans, «L'arxiu i l'eficàcia en la gestió administrativa», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 9, 1995.

Jégouzo, Yves, «El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 239, 1994.

— «Le droit à la transparence administrative», *Études et Documents. Conseil d'État. Rapport public*, núm. 43, 1991.

Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du Marché Commun*, núm. 353, 1991.

Lafay, Frédérique, «L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 33-1, 1997.

Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989.

Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1981.

Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburg, Oficina de Publicacions de les Comunitats Europees, 1991 (Perspectivas Europeas).

Lucas Murillo de La Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43).

MAP, *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas. 9, 10 y 11 de julio de 1990*, Cuenca, Madrid, 1991 (Informes y documentos. Administración del Estado).

Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994.

Martínez de Pisón Caverro, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1993.

Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid, Civitas, 1993.

Moderne, Franck, «Las relaciones entre la Administración y los administrados», a Diversos autores, *Modernización administrativa (Actas del seminario sobre modernización administrativa organizado por el IVAP, en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1988)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

— «La transparència a Espanya», AEAP, 1989.

Montoro Puerto, Jesús, «Apuntes para la estructura de una administración registral», a Diversos autores, *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela; Universidad Complutense; Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1972.

Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas. I*, Madrid, Civitas, 1982.

Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2a ed., Madrid, Civitas, 1994.

— «La discutible pervivencia del interés directo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977.

Parada Vázquez, Ramón, *La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1993.

Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*, Madrid, Civitas, 1997 (Cuadernos Civitas).

Picozza, Eugenio, «Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario, 2», 1994.

Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981.

Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a Diversos autores, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993.

— *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Poulet, Yves, «Towards a universal public information service», Comissió Europea, Direcció General XIII, *Workshops on commercial and citizen's access to government information*, Luxemburg, 26-27 de juny de 1995. A l'adreça d'internet: http://www2.cec.lu/legal/en/access/workshop/minutes.html#HD_NM_74 (consulta maig de 1998).

Riera Viader, Sebastià, «Els obstacles tècnics i materials que dificulten l'accés a la documentació», *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, núm. 3, 1991.

Roig Molés, Eduard, «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.

Romeo Casabona, Carlos M.; Castellano Arroyo, María, «La intimidad del paciente desde la perspectiva del secreto médico y del acceso a la historia clínica», *Derecho y Salud*, núm. 1, 1993.

Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid, Tecnos, 1995.

Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1982.

Sainz Moreno, Fernando, «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980.

Salas, Javier, *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1975.

Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995.

— «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.

— «Interés legítimo», a Diversos autores, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995.

— *El control de las administraciones públicas y sus problemas*, Madrid, Tecnos, 1991.

— *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Cosculluela, L.. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Librería Jurídica Carperi, 1993.

Servei d'Arxius, *El sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya, 1999.

Scarciglia, Roberto, *L'accesso ai documenti amministrativi: attuazione della legge 241/90*, Rímìni, Maggioli editore, 1994.

Sobel, David L., «Government information in the USA», *The information society and government information in Europe. How can European Union and national government information be made accessible?*, La Haia, 21-22 de novembre de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.sdu.nl/overheid/congres/> (consulta maig de 1998).

Spanou, Calliope, «Les associations face à l'information administrative: le cas de l'environnement», a Diversos autores, *Information et transparence administratives*, París, Presses Universitaires de France, 1988.

Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.

Trayter Jiménez, Joan Manuel, *El dret disciplinari de la funció pública*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992.

Turner, Fay, «The US Government Information Locator Service (GILS): Description and Status», National Library of Canada, 15 de gener de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www.nlc-nc.ca/publications/netnotes/notes23.htm> (consulta maig de 1998).

Viallet, Martine, «La politique française de diffusion des données publiques», *A key to commercial growth and electronic democracy*, Estocolm (Suècia), 27-28 de juny de 1996. A l'adreça d'internet: <http://www2.echo.lu/legal/stochkhom> (consulta maig de 1998).

VII. Annex: Qüestionari sobre el dret d'accés

A continuació es reproduïx el qüestionari que es va realitzar als responsables dels arxius centrals dels departaments i els organismes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Prèviament, també s'inclou la definició que s'oferia als entrevistats del dret d'accés i la seva delimitació respecte a figures afins.

Definicions per respondre correctament el qüestionari

Què s'entén per dret d'accés als arxius i els registres administratius als efectes d'aquest qüestionari?

El dret d'accés és aquell mecanisme previst en l'art. 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que consisteix en la possibilitat que els ciutadans es dirigeixin a l'Administració i li sol·licitin que els mostri o els doni una còpia de documents que es troben sota el seu poder.

Què NO és dret d'accés?

- sol·licitud verbal d'informació (informació sobre requisits per interposar un recurs, per exemple);
- subministrament d'informació per part de l'Administració en general a tots els ciutadans (campanyes institucionals, informació sobre serveis públics, cartes de serveis);
- sol·licituds d'informació genèrica.

Sol·licitud: escrit presentat per un ciutadà en què demana a l'Administració que li mostri o doni una còpia d'un document que s'identifica en la sol·licitud.



UNIVERSITAT DE BARCELONA
Facultat de Dret

**Departament de Dret Administratiu
i Dret Processal**

Av. Diagonal, 684
08034 Barcelona

QÜESTIONARI SOBRE EL DRET D'ACCÉS

Aquest qüestionari té com a finalitat conèixer l'aplicació del dret d'accés per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en el marc de la investigació que s'està duent a terme integrada en les línies de recerca de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. És per això que us demanem la vostra col·laboració i volem manifestar-vos el nostre agraïment.

1. *Amb quina freqüència rebeu sol·licituds d'accés als arxius i els registres administratius del vostre departament?*

Diverses per setmana	Diverses al mes	Diverses a l'any	Ocasionalment	Mai
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. *Quin és el perfil majoritari dels sol·licitants d'accés?*

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Advocats	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Periodistes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Investigadors universitaris	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sector industrial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Associacions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. *Quina és la nacionalitat dels sol·licitants d'accés?*

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Espanyola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunitària	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No comunitària	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. *Com es duu a terme l'accés a la informació?*

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
A les oficines	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Se'n proporciona una còpia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. *En cas de proporcionar una còpia de la informació al sol·licitant, quin és el suport de la còpia?*

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Paper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Disquet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vídeo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Àudio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres (especifiqueu-lo) _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Es cobra alguna tarifa per la prestació del servei?

Sí

No

Quina (especifiqueu-la) _____

7. Quin és el tipus d'informació més sol·licitat?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Documents d'interès general	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documents d'interès particular del sol·licitant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Respecte a les consultes de documents d'interès general, quin tipus de documents és el més freqüent?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Disposicions normatives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documents sobre les actuacions del vostre departament	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informacions publicades (tríptics, opuscles)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documents que figuren en un expedient	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informacions relacionades amb el medi ambient	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documents de rellevància social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documents de rellevància històrica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres (especifiqueu-lo) _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Quin és l'origen dels documents sol·licitats?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
El mateix departament sol·licitat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres departaments de la Generalitat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres administracions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Publicacions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres (especifiqueu-lo) _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Es denega l'accés als arxius i els registres?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Sí	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Amb quina freqüència es denega l'accés sol·licitat?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. En aquells casos en què es rebutja una sol·licitud, quin és el motiu?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Protegir l'interès públic (matèries de caràcter polític, protecció de la seguretat pública, relacions internacionals, estabilitat monetària, secret judicial, activitats d'inspecció)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protegir interessos privats (protecció de la intimitat, protecció del secret industrial, comercial o intel·lectual)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Questions formals (documents molt voluminosos, documents interns, documents no finalitzats)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Les sol·licituds d'accés són respostes en els terminis previstos?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Sí	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. L'aplicació del dret d'accés ha implicat canvis en l'organització i el funcionament del vostre departament?

Sí	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

15. En cas de resposta afirmativa, quins canvis s'hi han produït?

Creació d'unitats especialitzades	<input type="checkbox"/>
Atribució de competències a unitats existents	<input type="checkbox"/>
Reestructuració d'unitats existents	<input type="checkbox"/>
Creació d'espais de consulta a les oficines	<input type="checkbox"/>
Cursos de formació per al seu personal	<input type="checkbox"/>
Modificació dels mecanismes d'enregistrament de documents	<input type="checkbox"/>
Modificació dels mecanismes de localització dels documents	<input type="checkbox"/>
Modificació dels mecanismes d'arxiu dels documents	<input type="checkbox"/>
Altres (especifiqueu-los) _____	<input type="checkbox"/>

16. Quins canvis creieu que ha comportat el dret d'accés en els ciutadans?

	Mai	Alguna vegada	Freqüentment	Sempre
Sol·liciten més informació	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estan millor informats	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estan més pròxims a l'Administració	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No hi ha hagut cap canvi remarcable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres (especifiqueu-los) _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Quina opinió us mereix el dret d'accés?

Molt bona	<input type="checkbox"/>
Bona	<input type="checkbox"/>
Regular	<input type="checkbox"/>
Dolenta	<input type="checkbox"/>

Molt dolenta

Per què?

18. Quina opinió us mereix l'aplicació del dret d'accés?

Molt bona

Bona

Regular

Dolenta

Per què?

Comentaris i observacions

Les dades següents únicament són requerides amb la finalitat de validar les dades consignades en aquesta enquesta. No se'n pot fer cap ús que no sigui l'esmentat.

Sexe de l'enquestat _____

Càrrec que ocupa _____

Temps que porta en el càrrec _____

Temps que porta en el departament _____

Coneixements previs sobre el dret d'accés _____



Col·lecció "Papers de Recerca"

1. Isidre R. Obregon i Josep M. Vilalta, *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*, Barcelona 1994, 100 pàg., ISBN 84-393-3117-7, 800 ptes.
2. M^a José Feijóo Rey, *El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (1986-1993)*, Barcelona 1995, 104 pàg., ISBN 84-393-3215-7, 850 ptes.
3. Susana Beltran, *L'Assemblea de Regions d'Europa (ARE)*, Barcelona 1996, 120 pàg., ISBN 84-393-3754-X, 1.150 ptes.
4. Hermínia Pujol i Josefina Riba, *Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*, Barcelona 1996, 144 pàg., ISBN 84-393-4157-1, 950 ptes.
5. Miquel Salvador, *Polítiques de funció pública: l'avaluació de recursos humans*, Barcelona 1997, 130 pàg., ISBN 84-393-4409-0, 1.500 ptes.
6. Agustí Cerrillo, *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona 2000, 204 pàg., ISBN 84-393-5146-1, 2.300 ptes.

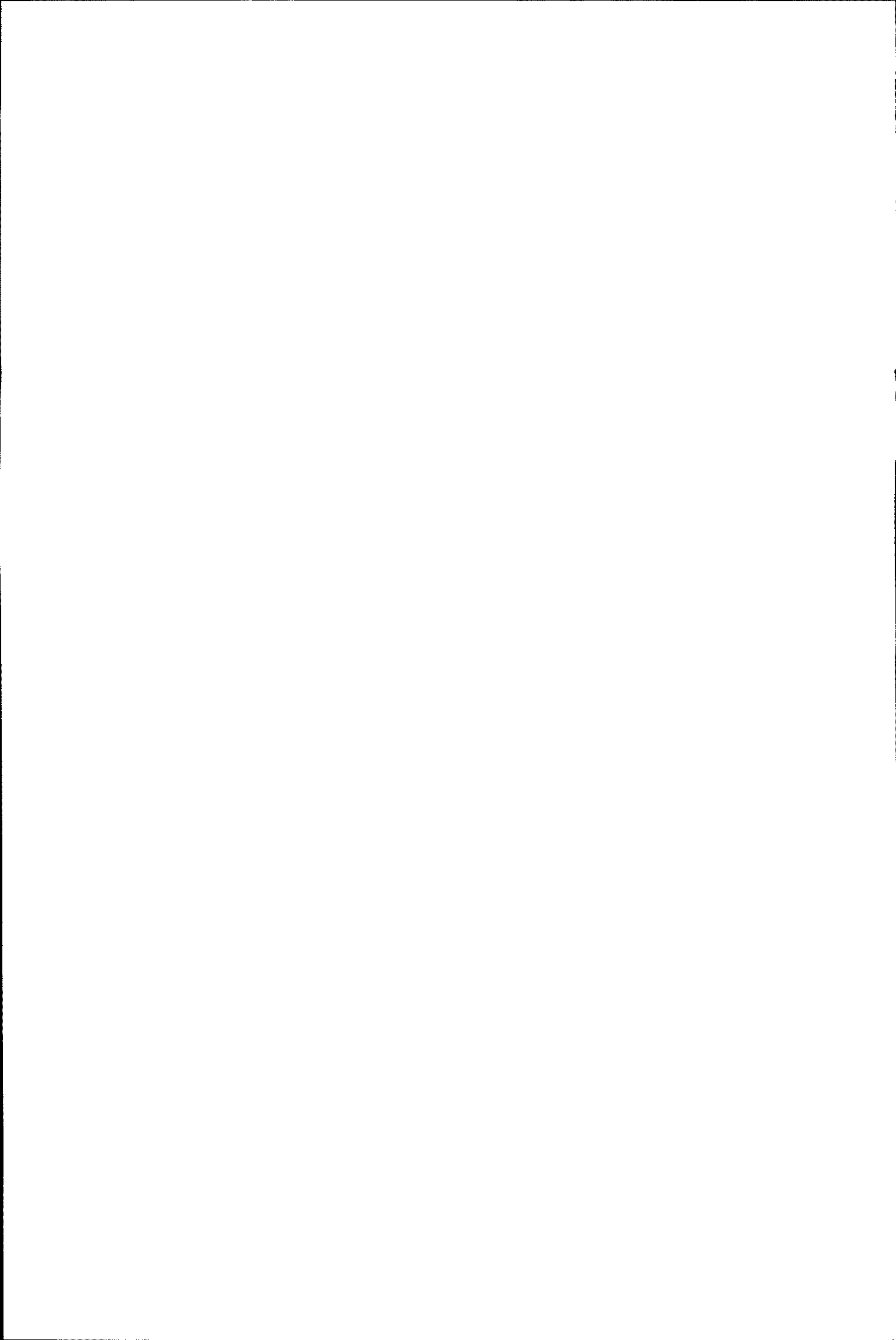
Catàleg de publicacions
de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya:
www.eapc.es/publicacions

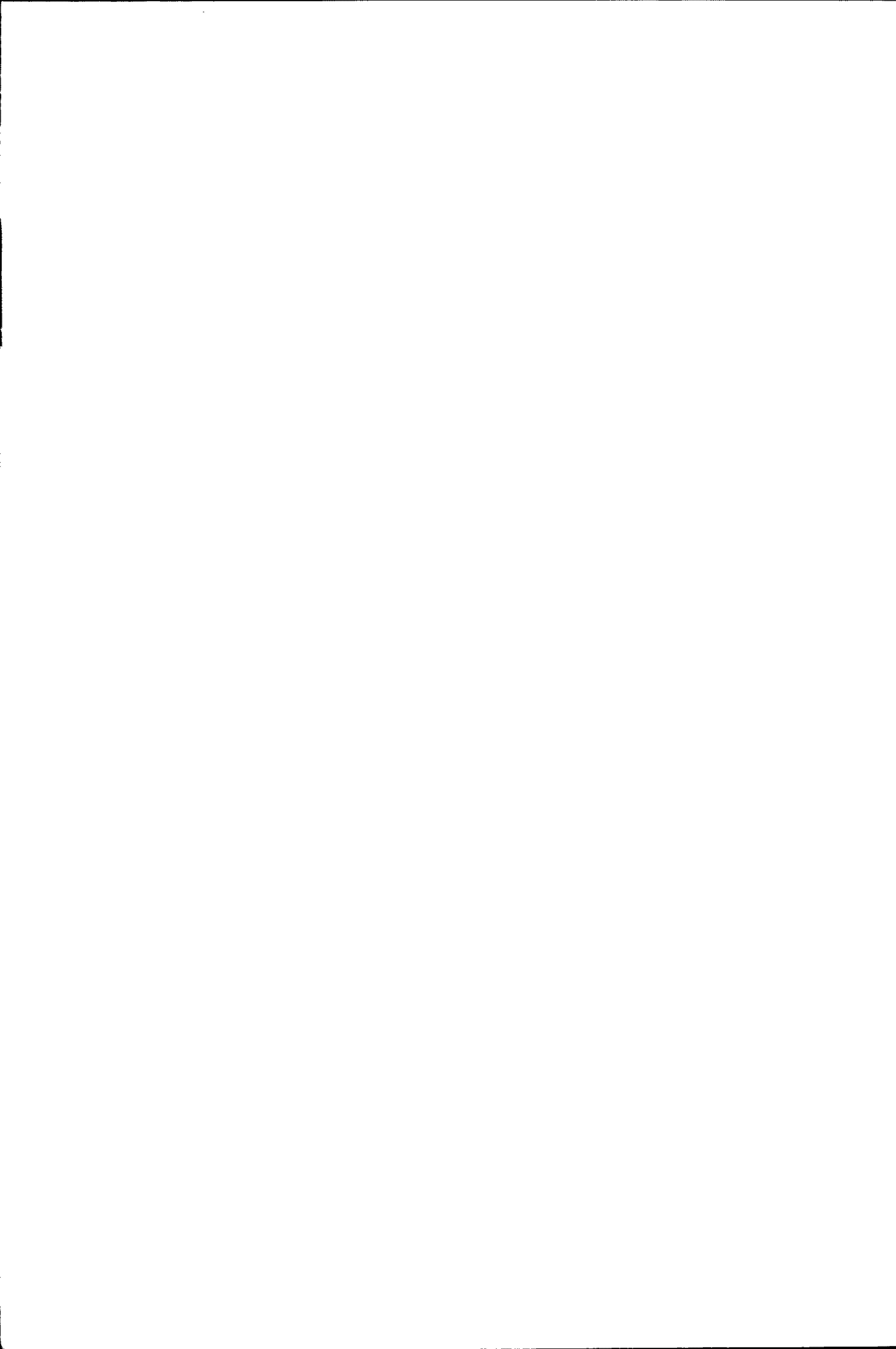


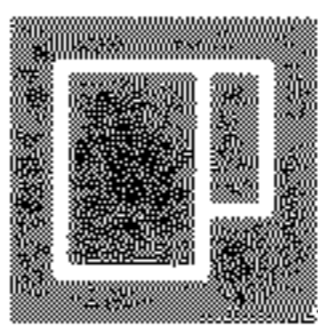












Col·lecció «PAPERS DE RECERCA», 6