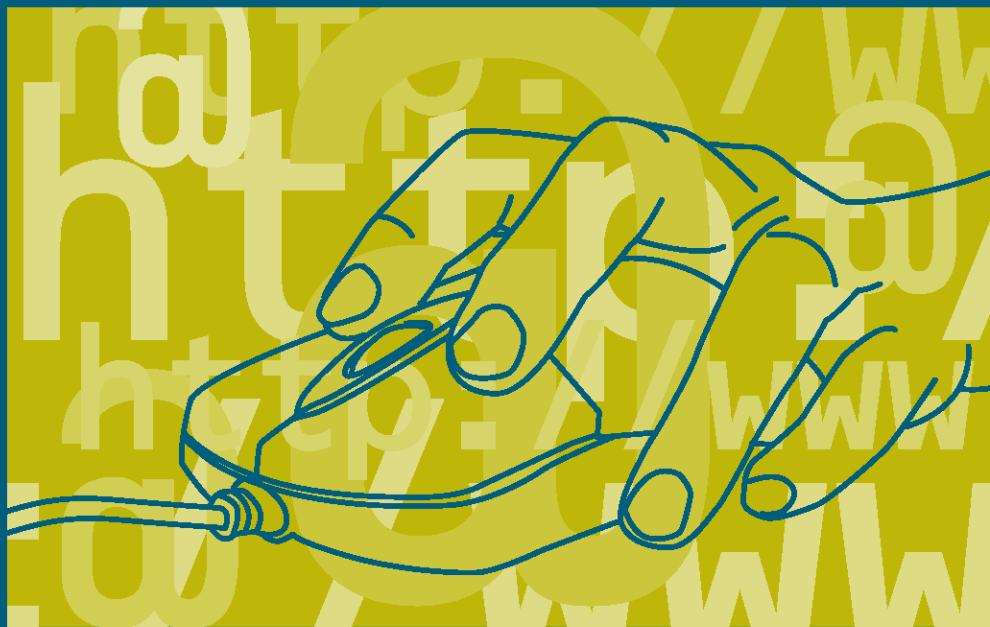


# QUALITAT I RESPONSABILITAT EN LA DIFUSIÓ D'INFORMACIÓ PÚBLICA A INTERNET

Agustí Cerrillo i Martínez  
Alfredo Galán Galán



Generalitat de Catalunya  
Escola d'Administració Pública  
de Catalunya

Qualitat i responsabilitat  
en la difusió d'informació pública a Internet



Agustí Cerrillo Martínez  
Alfredo Galán Galán

**QUALITAT I RESPONSABILITAT  
EN LA DIFUSIÓ D'INFORMACIÓ  
PÚBLICA A INTERNET**

Barcelona, 2007



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

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Cerrillo i Martínez, Agustí**

Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet. - (Estudis; 27)

Bibliografia

ISBN 978-84-393-7625-5

I. Galán Galán, Alfredo II. Escola d'Administració Pública de Catalunya III. Títol IV. Col·lecció: Estudis (Escola d'Administració Pública de Catalunya); 27

1. Administració electrònica 2. Informació oficial electrònica 3. Responsabilitat administrativa

681.32:351



**Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya**

**Sou lliure de:**



Copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

**Amb les condicions següents:**



**Reconeixement.** Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el llicenciator (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



**No comercial.** No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



**Sense obres derivades.** No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra.
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular dels drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

**Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior.**

Això és un resum del text legal de la llicència completa

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/legalcode.ca>

*A fi de contribuir a una major sostenibilitat ambiental l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha imprès aquest llibre en paper reciclat i l'ha posat a disposició lliure a la seva pàgina web ([www.eapc.cat](http://www.eapc.cat))*

© 2007, Agustí Cerrillo Martínez, Alfredo Galán Galán

D'aquesta edició:

© 2007, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: novembre de 2007

ISBN: 978-84-393-7625-5

Dipòsit legal:

Fotocomposició: Màster Graf, SL

Impressió: Gràfiques Cuscó

# SUMARI

<b>1. Introducció</b> .....	9
1.1. La informació del sector públic a Internet .....	9
1.2. L'objecte d'estudi .....	10
1.3. Metodologia .....	11

## PRIMERA PART

<b>La qualitat de la informació del sector públic a Internet</b> .....	15
1. La informació del sector públic a Internet .....	15
1.1. La informació del sector públic a Internet: classificació .....	16
1.1.1. La legitimitat per accedir a la informació del sector públic .....	16
1.1.2. El contingut de la informació del sector públic ..	22
1.2. Finalitats de la informació del sector públic .....	24
1.3. Règim jurídic .....	25
2. La qualitat de la informació de les administracions públiques .....	30
2.1. Qualitat i administracions públiques .....	30
2.2. Qualitat de la informació del sector públic: delimitació conceptual .....	33
3. L'experiència als EUA .....	39
3.1. La qualitat de la informació del sector públic .....	40
3.2. El procediment per garantir la qualitat de la informació .....	42
3.3. L'experiència i la valoració de l'aplicació de la IQA ...	43
3.3.1. L'experiència en l'aplicació de la IQA i les Directrius de l'OMB .....	43
3.3.2. La valoració de la IQA i les Directrius de l'OMB .....	46
4. Els avenços a Europa .....	50

5.	La regulació de la qualitat de la informació del sector públic a Espanya .....	51
5.1.	Principis generals .....	52
5.2.	La normativa sectorial .....	53
5.2.1.	Dades de caràcter personal .....	54
5.2.2.	Medi ambient .....	57
5.2.3.	Salut .....	58
5.3.	Les ordenances reguladores de l'Administració electrònica .....	60
5.4.	Les cartes de serveis .....	61
6.	Mecanismes de control de la qualitat de la informació del sector públic .....	64
6.1.	Mecanismes <i>ex ante</i> .....	65
6.1.1.	Segells de qualitat d'un lloc web .....	66
6.1.2.	Clàusules legals o condicions d'ús .....	68
6.2.	Mecanismes <i>ex post</i> .....	74
6.2.1.	Mecanismes informals de correcció de la informació .....	74
6.2.2.	Mecanismes formals de correcció de la informació .....	77

## SEGONA PART

	<b>La responsabilitat de l'Administració pel subministrament d'informació a través d'Internet .....</b>	<b>79</b>
1.	Introducció .....	79
2.	Exoneració de responsabilitat de l'Administració en matèria informativa .....	80
2.1.	Delimitació dels supòsits d'exoneració de responsabilitat administrativa .....	80
2.2.	Possibles vies d'exoneració de responsabilitat administrativa .....	80
2.3.	Exoneració de responsabilitat administrativa per les informacions subministrades per l'Administració mateixa .....	81
2.3.1.	Clàusula d'exoneració de responsabilitat de l'Administració .....	81
2.3.2.	El límit de l'estat de la ciència i de la tècnica ...	87

2.4.	Exoneració de responsabilitat administrativa en els casos d'intermediació de l'Administració en el subministrament d'informació .....	89
2.4.1.	Exoneració de responsabilitat dels subjectes intermediaris de la informació a Internet.....	90
2.4.2.	Règim especial de responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis .....	111
2.4.3.	Extensió del règim d'exoneració de responsabilitat dels subjectes intermediaris de la informació a l'Administració: aplicabilitat de la Directiva i de la Llei espanyola a l'Administració .....	118
<b>Reflexions finals</b>	.....	121
<b>Bibliografia</b>	.....	123
<b>Annexos</b>	.....	
Annex I.	Llista de les administracions públiques incloses en la mostra .....	127
Annex II.	Fitxa dels llocs web .....	133
Annex III.	Fitxes de les pàgines web analitzades .....	135





# 1. INTRODUCCIÓ

## 1.1. La informació del sector públic a Internet

En la societat de la informació, la informació i el coneixement adquireixen un paper central. Les tecnologies de la informació i la comunicació han ampliat enormement la informació en poder dels ciutadans i han diversificat de manera important, tant quantitativament com, especialment, qualitativa, els mecanismes de difusió d'informació. Tal com posa en relleu la declaració de principis de la Cimera Mundial sobre la Societat de la Informació, «la capacitat universal d'accedir i contribuir a la informació, les idees i el coneixement és un element indispensable en una societat de la informació integradora».<sup>1</sup>

Les administracions públiques també estan aprofitant les oportunitats que les tecnologies de la informació i la comunicació ofereixen per difondre informació pública als ciutadans, les empreses i les ONG.<sup>2</sup> D'aquesta manera, les administracions públiques estan proporcionant als ciutadans molta més informació que la que estaven donant i de manera molt més accessible que fa uns quants anys. I els ciutadans, independentment del lloc on es troben, poden accedir a qualsevol informació en poder de les administracions públiques només trucant al 010, enviant un SMS o accedint a la pàgina web d'un ajuntament o una altra administració pública, i, a més, poden compartir la seva informació amb la mateixa Administració pública o amb altres ciutadans.<sup>3</sup>

---

1. «Construir la societat de la informació: un desafiament mundial en el nou mil·lenni». Ginebra, 2003. Punt 24.

2. D'ara endavant, utilitzarem el terme *ciutadà* en el sentit donat per l'annex de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. És a dir, que els ciutadans són «qualssevol persones físiques, persones jurídiques i ens sense personalitat que es relacionin, o siguin susceptibles de relacionar-se, amb les administracions públiques».

3. No seran objecte d'aquest treball, però, les aplicacions de treball col·laboratiu cone-

Un passeig per la pàgina web de qualsevol administració pública ens permet observar l'existència d'informació nombrosa i molt diversa que es posa a la disposició dels ciutadans: des de la informació relativa a l'organització de la mateixa Administració pública, fins a la informació sobre l'estat de la tramitació d'un procediment de sol·licitud d'un ajut, passant per la informació sobre les disposicions normatives vigents o la informació sobre el trànsit, l'agenda cultural o el temps en aquell terme municipal.

Tot això és especialment rellevant si tenim en compte que les administracions públiques tenen en el seu poder grans quantitats d'informació el coneixement de la qual exerceix un paper important en la realització de l'activitat quotidiana no només de les mateixes administracions públiques, sinó també dels ciutadans i les empreses. Per exemple, la possibilitat que ofereixen moltes administracions públiques de conèixer a través del telèfon, el fax o Internet els requisits per obtenir una llicència, la informació sobre la qualificació urbanística d'una parcel·la, o bé la informació sobre el trànsit o el temps, simplifica i agilita la tasca quotidiana dels ciutadans i les empreses.

Però, a més, no podem oblidar que la difusió d'informació de les administracions públiques i el seu coneixement per part dels ciutadans constitueixen un factor clau per al desenvolupament de la democràcia. L'accés més fàcil a la informació pública mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació incrementa la transparència administrativa. Aquest increment de la transparència administrativa permet, al seu torn, millorar la legitimitat democràtica de les mateixes administracions públiques. Els ciutadans es converteixen en participants actius, i no únicament reactius, en els assumptes públics. Poden conèixer l'acció dels poders públics i exigir que aquests retin comptes per aquesta.

Finalment, cal posar en relleu la importància que té la informació pública en la indústria de continguts que s'està desenvolupant exponencialment en les últimes dècades.

## **1.2. L'objecte d'estudi**

Malgrat l'increment de la quantitat i la importància de les finalitats de la informació del sector públic, una anàlisi més acurada ens mostra que en

gudes amb l'expressió Web 2.0, que persegueixen, entre d'altres finalitats, la integració del coneixement en poder de diferents actors. Vegeu, en aquesta línia, l'experiència pilot endegada en el si de la Generalitat de Catalunya a <http://www.gencat.net/nougencat/cat/web20.htm> (consulta realitzada al juliol de 2007).

el nostre país no hi ha, en general, un compromís de les administracions públiques per garantir la qualitat de la informació que difonen a Internet, i, en canvi, s'observa que la majoria de les administracions públiques s'autoexoneren de qualsevol responsabilitat pels danys causats per aquesta mateixa informació.

Davant d'aquesta situació, en aquest treball es persegueix analitzar els principals problemes jurídics que planteja l'activitat informativa dels poders públics des de la perspectiva del contingut de la informació i les conseqüències que es poden derivar de la difusió d'una informació que no tingui la qualitat necessària. Aquesta anàlisi es realitzarà en el pla teòric, però també es vol prestar atenció als models de referència del dret comparat, així com a l'experiència de diverses institucions públiques.

Per això, la nostra atenció se centrarà, d'una banda, en la definició de les característiques que ha de tenir la informació pública de qualitat i en els mecanismes per poder garantir aquesta qualitat amb caràcter previ a la difusió o, si escau, *a posteriori*; de l'altra, en els mecanismes que han de permetre que aquells que pateixin les conseqüències d'una informació que no compleixi els estàndards de qualitat previstos, puguin exigir la responsabilitat oportuna a l'Administració pública. En aquest punt, ens fixarem especialment en l'anàlisi jurídica de l'autoexempció de responsabilitat administrativa pels continguts difosos a Internet, atès que en els darrers anys gran part de les pàgines web de les administracions públiques contenen clàusules legals en aquest sentit.

Aquesta anàlisi tindrà especialment en compte la recentment aprovada Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que ha recollit entre els seus principis generals, precisament, el principi de qualitat i responsabilitat en la veracitat i l'autenticitat de les informacions i els serveis oferts per les administracions públiques a través de mitjans electrònics, i ha donat un reconeixement legal als mecanismes i instruments exposats i analitzats al llarg de les properes pàgines.

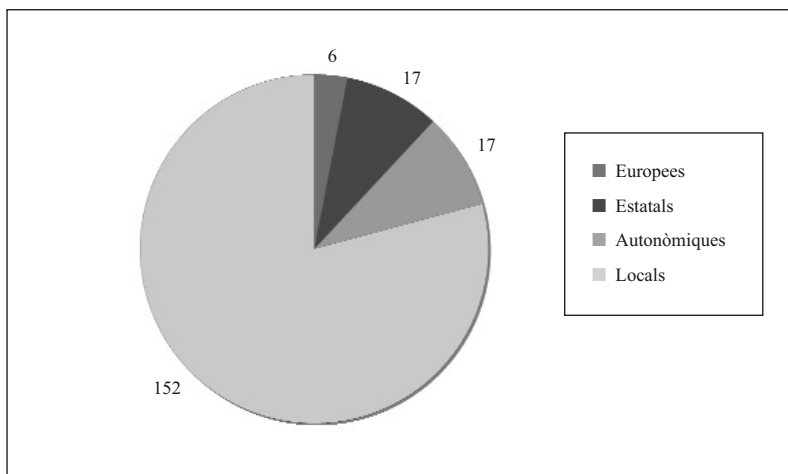
### **1.3. Metodologia**

A l'hora d'abordar aquest estudi, s'ha dut a terme una anàlisi de l'escassa bibliografia publicada al nostre país sobre la difusió de la informació pública a través d'Internet. Aquesta anàlisi s'ha complementat amb la lectura d'articles doctrinals i monografies sobre aquesta matèria publicats en països del nostre entorn i, particularment pel que fa a la qualitat, també en els informes relatius a la política nord-americana de qualitat de la infor-

mació pública, atesa la llarga experiència dels Estats Units d'Amèrica (EUA) en aquesta matèria.

A partir del marc conceptual que s'ha configurat, el nostre estudi s'ha basat en l'anàlisi de les pàgines web d'una mostra d'administracions públiques.<sup>4</sup> Com es pot observar en el gràfic següent, la mostra està configurada pels municipis catalans de més de deu mil habitants, els consells comarcals, les administracions públiques de les comunitats autònomes, els ministeris de l'Administració general de l'Estat i les institucions comunitàries. En total, s'han analitzat 192 llocs web.<sup>5</sup>

**Gràfic 1.** Administracions públiques incloses en la mostra



Font: elaboració pròpia.

En relació amb cadascun d'aquests llocs web, s'ha fet una anàlisi exhaustiva del seu contingut, de la normativa pròpia que el regula, dels tipus de tràmit que es poden realitzar, de la informació que es facilita als ciutadans.

4. En l'annex I es recull el llistat dels ens locals inclosos en la mostra, així com la seva població.

5. En l'annex II es reproduïx el qüestionari emprat.

dans i de les condicions d'ús establertes en les clàusules legals que es troben avui dia a tots els llocs web de les administracions públiques. Així mateix, s'han volgut conèixer altres aspectes rellevants, com ara la possibilitat d'utilitzar la signatura electrònica en les relacions telemàtiques entre les administracions públiques i els ciutadans i les empreses.<sup>6</sup>

Alhora, s'han recollit els avisos legals o les condicions d'ús establertes a cada lloc web.<sup>7</sup> Aquests han estat analitzats per conèixer què es diu de la informació difosa a través del lloc web i el seu règim jurídic. En particular, la nostra atenció s'ha centrat en les clàusules relatives a la qualitat de la informació difosa en el lloc web i en la previsió d'un règim jurídic especial pel que fa a la responsabilitat de l'Administració pública respecte a la informació difosa en el lloc web.

La recerca que ara es presenta va ser realitzada durant l'any 2006 amb una subvenció per a la recerca de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Al novembre de 2006 es van presentar els resultats preliminars en el marc d'una jornada sobre la qualitat i la responsabilitat en la difusió de la informació pública a Internet que es va dur a terme a la Universitat Oberta de Catalunya. Les aportacions dels ponents, així com la discussió que es va fer en la jornada, han permès enriquir els resultats obtinguts en la recerca.

Finalment, com ja s'ha indicat, el contingut de l'estudi s'ha actualitzat amb el que preveu la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

---

6. En l'annex III es recull la informació obtinguda de cada lloc web analitzat.

7. De fet, no hi ha una tendència clara pel que fa a la denominació d'aquestes clàusules, de manera que s'utilitzen diverses expressions, com ara *avis legal*, *avis jurídic*, *advertiment legal* o *clàusula sobre responsabilitat*.



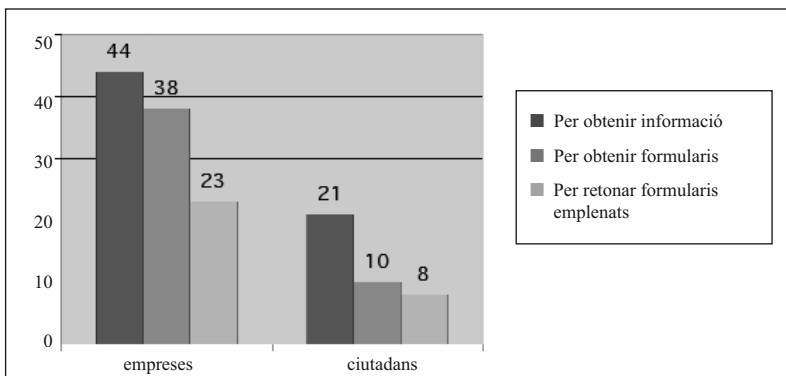
# PRIMERA PART

## LA QUALITAT DE LA INFORMACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC A INTERNET

### 1. LA INFORMACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC A INTERNET

Les administracions públiques tenen cada dia una presència més important a Internet. Aquesta presència s'ha traduït, principalment, en la difusió de més i més informació del sector públic. De fet, en l'actualitat la difusió d'informació del sector públic constitueix la principal manifestació de l'Administració electrònica i la que ha experimentat un creixement més elevat, tant des del punt de vista de l'oferta com des del punt de vista de la demanda: cada cop més, les administracions públiques difonen més informació a Internet i alhora més diversa, i els ciutadans recorren més a Internet com a canal per conèixer la informació pública.

**Gràfic 2.** Empreses i ciutadans que interactuen amb les administracions públiques. UE-15 (en percentatge). Any 2003



Font: Eurostat 2005.



## **1.1. La informació del sector públic a Internet: classificació**

Com ja es pot deduir de la diversitat d'exemples que s'han anat adduint a l'hora de parlar de la informació del sector públic, per poder fer el nostre estudi és necessari fer una classificació de tota la informació pública que es difon a Internet a fi de poder, d'una banda, determinar qui podrà accedir a cada tipus d'informació, i, de l'altra, definir la necessitat de garantir la integritat de la informació difosa o subministrada. Alhora, podrem anar coneixent elements que posteriorment ens permetran definir les finalitats de la difusió de la informació.

Per aconseguir aquesta doble finalitat, proposem utilitzar dos criteris complementaris de classificació de la informació del sector públic. Aquests criteris es fixen, precisament, en la legitimitat necessària per conèixer la informació i en el seu contingut.

### ***1.1.1. La legitimitat per accedir a la informació del sector públic***

La lectura de l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (d'ara endavant, LRJPAC), mostra la previsió de quatre drets dels ciutadans que impliquen el seu coneixement d'informació pública. No tots aquests drets són exercibles per qualsevol ciutadà. Per a l'exercici d'alguns d'aquests drets és necessari tenir una legitimació especial, ja que cal tenir la condició de persona interessada.

#### **a) La informació pública general**

Qualsevol ciutadà pot accedir a la informació pública general sense tenir una legitimació especial.

Normalment, aquesta expressió fa referència a tota la informació relativa a la identificació, les finalitats, la competència, l'estructura, el funcionament i la localització d'organismes i unitats administratives; a la informació referida als requeriments jurídics o tècnics que les disposicions imposin als projectes, les actuacions o les sol·licituds que els ciutadans es proposin realitzar, i a la informació referent a la tramitació de procediments, als serveis públics, a les prestacions, i també a qualsevol altra dada que els ciutadans tinguin necessitat de conèixer en les seves relacions amb les administracions públiques, en el seu conjunt, o amb algun dels seus àmbits d'actuació. D'aquesta manera, des del punt de vista del contingut, la informació

pública general és la que fa referència a l'organització administrativa, els procediments administratius i l'activitat administrativa, sempre des del punt de vista general i no referida a un cas concret.<sup>8</sup>

Però, a més, hi ha altra informació que difonen les administracions públiques, com ara informació meteorològica, estadística, cartogràfica, cultural o sobre el trànsit, que cal incloure en aquesta categoria.

L'accés a la informació pública de caràcter general a través d'Internet no ha estat objecte d'una regulació de caràcter general. La LRJPAC únicament preveu en l'article 35 el dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics previstos per les disposicions vigents i el dret a accedir a arxius i registres administratius.

Malgrat això, diferents administracions públiques han anat adoptant normes que d'una manera més o menys extensa regulen aquesta matèria. S'ha de posar en relleu que la majoria de les normes aprovades –tant per l'Estat com per les comunitats autònomes– se centren en aspectes organitzatius i procedimentals de l'activitat informativa, i no entren a valorar aspectes substantius com els relatius a la qualitat de la informació.<sup>9</sup>

D'una banda, el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació pública i atenció al ciutadà a l'Administració general de l'Estat, preveu que aquesta informació s'ha de facilitar obligatòriament als ciutadans, sense que sigui necessari que aquests tinguin una legitimació especial. Aquesta norma, però, se centra en els aspectes organitzatius relatius a la difusió d'informació.

D'altra banda, diferents comunitats autònomes han regulat tant la difusió d'informació pública com l'ús dels mitjans electrònics en aquesta activitat. En general, les normes autonòmiques aprovades en aquest àmbit

---

8. La regulació que s'ha fet d'aquesta matèria en algunes comunitats autònomes preveu que, quan la difusió de la informació general requereixi un tractament específic o tinguin unes característiques específiques, la informació en qüestió es qualificarà com a *informació especialitzada*.

Aquest és el cas del Decret 44/2007, de 27 de febrer, pel qual es regula el servei d'informació i atenció ciutadana en l'Administració pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Canàries; el Decret 21/2002, de 24 de gener, pel qual es regula l'atenció al ciutadà a la Comunitat Autònoma de Madrid, i el Decret 57/2006, de 27 d'octubre, pel qual es regula l'atenció al ciutadà a la Comunitat Autònoma de la Rioja.

9. A més de les normes citades en la nota anterior, vegeu el Decret 2/2003, de 2 de gener, pel qual es regulen els serveis d'informació i atenció al ciutadà i la funció de registre a l'Administració de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, i el Decret 324/2001, de 4 de desembre, pel qual es regulen les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet.

només regulen els aspectes organitzatius i, en alguns casos, alguns aspectes relatius al contingut (tipus d'informació, característiques de la informació, caràcter de la informació).<sup>10</sup>

Finalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local, preveu diferents supòsits que garanteixen la proximitat de l'Administració local als ciutadans i fer efectiva la proximitat als ciutadans que tradicionalment s'ha atribuït a l'àmbit local.<sup>11</sup>

A aquesta regulació, cal afegir-hi la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (d'ara endavant, LAECSP). Des de la perspectiva que estem analitzant, l'article 6.2 preveu que, en els procediments relatius a l'establiment d'activitats de serveis, és a dir, qualsevol activitat econòmica per compte propi prestada normalment a canvi d'una remuneració, els ciutadans tenen dret a obtenir informació a través de mitjans electrònics sobre: els procediments i tràmits necessaris per accedir a les activitats; les dades de les autoritats competents en les matèries relacionades amb les activitats de serveis, així com les de les associacions i organitzacions professionals relacionades amb aquelles; els mitjans i les condicions d'accés als registres i les bases de dades públics relatius a prestadors d'activitats de serveis, i les vies de recurs en cas de litigi entre qualsevol autoritats competents, prestadors i destinataris.

---

10. Per exemple, a Catalunya s'ha concretat el Decret 324/2001, de 4 de desembre, que reconeix el paper fonamental que la informació sobre el sector públic té perquè els ciutadans i els agents econòmics i socials puguin adoptar decisions amb ple coneixement de causa i per garantir l'exercici dels drets i les llibertats d'aquests. És per això que regula els principis de la informació i els tipus d'informació que l'Administració de la Generalitat ha de facilitar als ciutadans. Respecte als principis, és rellevant destacar que el Decret preveu que «la informació administrativa de la Generalitat per mitjà d'Internet ha de ser, com a mínim, la mateixa que es doni presencialment o per altres mitjans».

11. Respecte al municipi de Barcelona, la Carta municipal de Barcelona reconeix, entre d'altres, diferents drets relacionats amb la informació administrativa. La Carta també afirma que «el subministrament d'informació per l'Administració, i paral·lelament el seu accés pels ciutadans, es pot realitzar mitjançant l'ús de qualsevol de les tecnologies al servei de la comunicació». A continuació, el mateix text s'encarrega de concretar aquests mitjans: el subministrament de la informació s'ha de realitzar per mitjà de sistemes telefònics i telemàtics i, fins i tot, del correu electrònic, que es pot utilitzar, a més, com a mecanisme de relació entre els ciutadans i l'Administració.

Posteriorment, l'Ordenança reguladora de l'Administració electrònica (ORAE), adoptada al febrer de 2006, desenvolupa aquests aspectes. Vegeu una anàlisi de l'ORAE a A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La regulación de la Administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona», a T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario de Gobierno Local. 2006*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.

Pràcticament totes les pàgines web de les administracions públiques difonen informació pública general. En particular, gairebé tots els llocs web analitzats difonen informació de caràcter general. De fet, només vuit llocs web (corresponents a quatre municipis i quatre consells comarcals) no ofereixen aquesta informació. A més, s'ha pogut observar que totes les administracions públiques que ofereixen informació de caràcter general, també difonen informació sobre el territori, la mateixa administració pública i les activitats que duen a terme.

De tota manera, quan el tipus d'informació és més concret o està sotmès a una major caducitat o requereix una tasca d'actualització més elevada, s'ha pogut observar que ja no són tants els llocs web que difonen aquesta informació. Aquest és el cas, per exemple, de la informació sobre l'agenda d'activitats del municipi o en el seu terme municipal.

Pel que fa a la informació normativa, tot i l'interès que es deriva de la difusió d'informació normativa a través d'Internet, ja que facilita el coneixement públic del dret, no és estrany que no hi hagi una gran difusió a través d'Internet si tenim en compte que aquesta difusió no té eficàcia jurídica i que, a més, com veurem posteriorment, bona part dels avisos legals que contenen les pàgines web analitzades expliciten que, per a la validesa i l'eficàcia jurídica de la informació, cal anar als butlletins oficials i que, per tant, la difusió d'informació normativa a través d'Internet no substitueix la publicitat que es faci. Probablement, tant la regulació d'aquest aspecte en la LAECSP<sup>12</sup> com la creixent publicació de diaris oficials a través d'Internet, poden modificar aquesta situació en breu.<sup>13</sup>

---

12. L'article 11 LAECSP preveu, quan regula la seu electrònica, que «la publicació dels diaris o butlletins oficials en les seues electròniques de l'Administració, l'òrgan o l'entitat competent, té, en les condicions i amb les garanties que cada Administració pública determini, els mateixos efectes que els atribuïts a l'edició impresa».

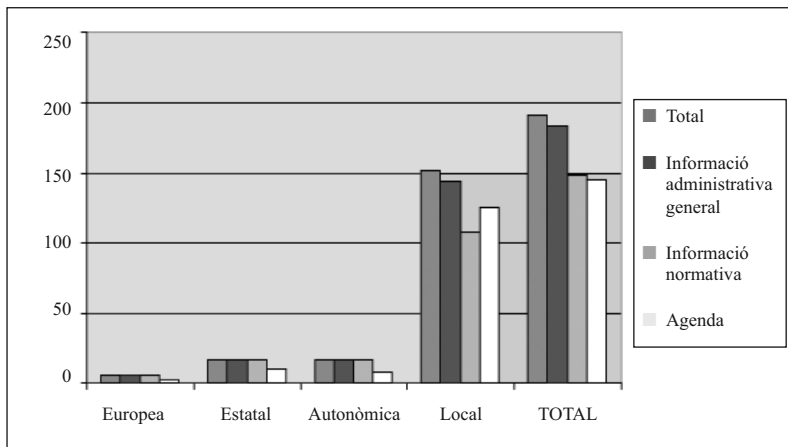
13. L'article 9 de la Llei estatal 5/2002, de 4 d'abril, reguladora dels butlletins oficials de les províncies, preveu que les diputacions provincials han d'impulsar l'ús i l'aplicació de les tècniques i els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la prestació del servei públic del *Butlletí Oficial de la Província*. Aquest precepte va ser desenvolupat pel *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, en el Reglament de gestió de la província de Barcelona, de 25 de novembre de 2004.

Segons l'article 3 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, «el DOGC s'edita en suport digital, el qual és lliurement accessible per mitjans telemàtics a través de les xarxes, els canals, les adreces i els portals que el Govern determini, d'acord amb criteris de divulgació multicanal i d'interoperabilitat [...] Els documents publicats a l'edició digital del DOGC tenen la consideració d'oficials i autèntics».

Podem trobar un contingut semblant en l'article 2 del Decret 183/2006, de 15 de desembre, del Consell, pel qual es regula el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

En particular, pel que fa a la informació normativa, si bé totes les administracions públiques de nivell supramunicipal i comarcal analitzades difonen informació normativa, els ens locals experimenten una variació rellevant, com es pot observar en el gràfic següent:

**Gràfic 3.** Llocs web que ofereixen informació pública general, per tipus d'informació



Font: elaboració pròpia.

Finalment, es vol cridar l'atenció sobre el fet que més del 90 % dels llocs web analitzats difonen informació relativa a tercers. Generalment, aquesta informació són enllaços a pàgines web d'entitats cíviques o socials del terme municipal.

#### b) Informació pública particular

La informació pública particular únicament és accessible per part d'aquells que tinguin la condició d'interessats en un procediment administratiu o estiguin afectats per una determinada dada o informació.

L'article 35 LRJPAC fa referència a informació particular sobre procediments concrets i específics (estat de la tramitació i documents continguts

en un procediment, i identificació de les autoritats responsables de la tramitació). La LAECSP també preveu l'accés dels interessats a la informació sobre l'estat de la tramitació. En aquests casos, cal tenir la condició d'interessat per poder accedir a aquesta informació.

L'article 3 del Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació pública i atenció al ciutadà a l'Administració general de l'Estat, preveu que la informació pública particular fa referència o bé a l'estat o el contingut d'un procediment en tramitació i a la identificació de les autoritats i el personal al servei de l'Administració general de l'Estat sota la responsabilitat dels quals s'estiguin tramitant els procediments, o bé a les dades de caràcter personal que afectin d'alguna manera la intimitat o la privacitat de les persones.<sup>14</sup>

En aquesta mateixa línia trobem el Decret 324/2001, de 4 de desembre, que també fa referència a la informació de caràcter particular en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya. En concret, preveu que els ciutadans poden exercir a través d'Internet el dret d'accés a les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament informatitzat en un fitxer de la Generalitat.<sup>15</sup>

En els darrers anys, s'ha incrementat el nombre de llocs web d'administracions públiques que difonen informació pública particular o, si més no, faciliten l'accés a aquesta informació.

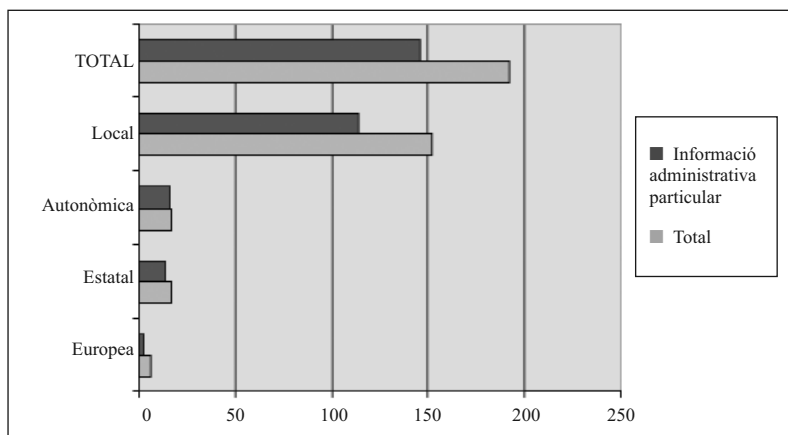
En el següent gràfic es pot observar que en bona part dels llocs web analitzats (76 %), a més d'informació pública general, també s'ofereix la possibilitat d'accedir a informació pública particular.

---

14. Cal tenir en compte, però, que ens trobem davant l'exercici de dos drets d'abast diferent. Vegeu, respecte a aquesta qüestió, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN i J. VALERO TORRIJOS, «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26 (2005).

15. La regulació d'altres comunitats autònomes sobre la informació particular únicament fa referència a la relativa a l'estat dels procediments en procés de tramitació i a la identificació de les autoritats i dels funcionaris que siguin responsables de la tramitació d'un procediment.

**Gràfic 4.** Accés a informació pública particular



Font: elaboració pròpia.

### **1.1.2. El contingut de la informació del sector públic**

El criteri anterior ens ha servit parcialment per poder classificar la informació pública i particularment per poder determinar quina legitimació cal per accedir-hi. Això no obstant, no se'ns pot escapar el fet que no recull ni de bon tros la diversitat d'informació que es difon avui en dia a Internet. El moment en què es va aprovar la LRJPAC i les circumstàncies en què llavors es realitzava l'activitat informativa, així com els canals emprats, condicionen el contingut dels preceptes esmentats.

Després de l'aprovació de la LRJPAC, la regulació de l'activitat informativa s'ha vist ampliada, d'una banda, com ja s'ha anat comentant, amb l'aprovació per part de diferents administracions públiques de normes que han establert la infraestructura tècnica i organitzativa necessària per al desenvolupament de l'activitat informativa pública, i, de l'altra, amb l'aprovació de normatives sectorials que incideixen sobre l'activitat informativa de l'Administració pública en diversos àmbits d'actuació (sanitat, educació, medi ambient, per exemple). Davant de la pluralitat i la diversitat d'informacions que l'Administració pública ha d'oferir o ofereix als ciutadans, se'ns planteja l'oportunitat d'utilitzar un altre criteri de classificació que es basa, precisament, en el contingut de la informació difosa.

D'acord amb aquest criteri, la informació pot ser juridicoformal, d'imatge, de servei i administrativa.<sup>16</sup>

La informació juridicoformal és aquella informació que subministra certesa i cognoscibilitat de les normes i els actes administratius, amb la qual cosa ordena les relacions jurídiques entre les administracions públiques i els ciutadans.<sup>17</sup> Arena inclou en aquest tipus de comunicació les certificacions, les notificacions, les publicacions en diaris oficials, les recopilacions oficials d'actes, els registres i els dipòsits permanents de documents que s'exposen al públic.<sup>18</sup> El fet que aquesta comunicació tingui com a objectiu introduir el missatge que conté en l'esfera del subjecte destinatari, de manera que aquest tingui la possibilitat, si així ho vol, de conèixer-ne el contingut, ens dóna una pista sobre el fet que per poder accedir a aquesta comunicació serà necessari que el destinatari tingui la legitimitat necessària, que generalment coincidirà amb la condició d'interessat en un determinat procediment.

La informació d'imatge, també coneguda com a *comunicació institucional*, està integrada per aquella informació que té com a objectiu promoure la imatge de la institució, amb la qual cosa aquesta legitima la seva pròpia existència i la seva activitat.<sup>19</sup>

La informació de servei pot ser entesa com l'objecte de l'activitat dels serveis d'informació pública, que és informar tant sobre els requisits tèc-

---

16. En aquest punt, seguim A. GALÁN GALÁN, «La comunicació pública», a J. TORNOS MAS i A. GALÁN GALÁN (ed.), *Comunicación pública: La información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 40 i seg.

17. L'article 7 del Decret 324/2001 preveu que l'Administració de la Generalitat ha de subministrar a través d'Internet informació sobre les normes i les regles de dret aplicables als ciutadans mitjançant un sistema senzill i accessible.

18. G. ARENA, «Introduzione all'amministrazione condivisa- Studi parlamentari e di politica costituzionale», *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, núm. 117/118 (1997), p. 13.

19. La informació institucional ha estat objecte de regulació tant en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya (Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional) com en el de l'Estat (Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat institucional).

Segons l'article 3 de la Llei 18/2000, de 19 de desembre, la publicitat institucional és «la publicitat que duen a terme les institucions públiques per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat». Entre d'altres, la publicitat institucional pot tenir per objecte informar sobre l'existència de les entitats i institucions públiques, les activitats que duen a terme, els serveis que presten o els productes que promouen, i sobre les activitats o els projectes que du a terme l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències.

Vegeu, respecte a aquesta qüestió, E. MOREU CARBONELL, *La administración anunciante: Régimen jurídico de la publicidad institucional*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson, 2005.



tics i jurídics o l'organització administrativa, com sobre qüestions alienes a l'Administració però que poden ser d'interès per als ciutadans (informació sobre turisme, el temps, el trànsit o l'agenda d'espectacles d'un municipi).<sup>20</sup>

Finalment, la informació pública és aquella mitjançant la qual l'Administració intenta convèncer els ciutadans perquè col·laborin amb ella en nom de la consecució d'alguna finalitat d'interès públic.

## 1.2. Finalitats de la informació del sector públic

A la vista de la tipologia de la informació, en aquest punt no se'ns escapa que la informació que l'Administració pública posa a la disposició dels ciutadans té una funció i un valor diferents en cadascun dels casos.

Així, en determinats casos, la difusió de la informació pública i el seu coneixement per part dels ciutadans és la manifestació del principi de transparència administrativa.<sup>21</sup> Des d'aquesta perspectiva, la informació de les administracions públiques als ciutadans constitueix un factor clau per al desenvolupament de la democràcia. L'accés a la informació pública permet aconseguir una major transparència. Aquesta transparència, al seu torn, té conseqüències importants, ja que, d'una banda, permet incrementar la legitimitat democràtica de les mateixes administracions, i, de l'altra, ajuda que els ciutadans es converteixin en participants actius, i no únicament reactius, en els assumptes públics. Finalment, com a conseqüència dels punts anteriors, la transparència s'erigeix en un mecanisme a través del qual es manifesta el principi de responsabilitat dels poders públics. Des d'aquesta perspectiva, el coneixement per part dels ciutadans de les decisions i actuacions administratives esdevé un mecanisme per fer efectiu el principi de transparència administrativa.

En altres casos, la difusió de la informació pública és una condició legal d'eficàcia dels actes administratius. L'article 58.1 LRJPAC preveu sobre

---

20. Amb aquesta expressió podríem recollir el que preveu el Decret 324/2001 en els seus articles 5 (comunicació de servei), 6 (informació sobre els serveis públics) i 8 (informació d'interès general).

21. Són nombrosos els estudis publicats sobre la transparència administrativa i, en particular, l'accés a la informació administrativa. Vegeu una anàlisi d'aquesta qüestió a E. GUICHOT, «El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (gener-abril 2003); F. SAINZ MORENO, «Secreto y transparencia», a F. SAINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Madrid, INAP, 2004.

això que «es notificaran als interessats les resolucions i actes administratius que afectin els seus drets i interessos, [...]», de manera que aquesta notificació constitueix una condició per a l'eficàcia d'aquests actes. La notificació consisteix en una comunicació formal i personal del contingut d'un acte al seu destinatari, la qual permet que aquest conegui el contingut de les decisions administratives.<sup>22</sup>

La informació també pot constituir un requisit d'eficàcia i una manifestació del principi de seguretat jurídica. Per exemple, això és així en la difusió de les normes jurídiques.<sup>23</sup>

Finalment, la informació pública pot constituir una finalitat en si mateixa quan es converteix en l'objecte de l'activitat que porten a terme les administracions públiques i es justifica la creació de serveis públics d'informació pública que puguin donar a conèixer entre la ciutadania la informació que produeixen les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions públiques o la informació necessària per tal que els ciutadans puguin relacionar-se amb les administracions públiques.<sup>24</sup>

### 1.3. Règim jurídic

En les pàgines anteriors ja s'ha fet referència a algunes de les normes que avui en dia regulen l'activitat informativa de les administracions públiques.

Des d'un punt de vista general, en l'actualitat la regulació de la difusió d'informació pública a través d'Internet es conté amb caràcter bàsic en la LRJPAC i la LAECSP. Això no obstant, cal matisar aquesta afirmació, ja que les dues lleis, més que contenir una regulació completa i suficient de la difusió d'informació pública, preveuen en diferents preceptes algunes qüestions relatives, d'una banda, a la informació pública, i, de l'altra, a l'ús de les tec-

---

22. Sobre l'ús dels mitjans electrònics en les notificacions administratives, vegeu E. GAMERO CASADO, *Notificaciones telemáticas: Y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento común*, Barcelona, Bosch, 2005.

23. Vegeu, respecte a aquesta qüestió, E. GARCÍA LLOVET, «Conocimiento de la norma y seguridad jurídica», a F. SOSA WAGNER, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, València, Tirant lo Blanch, 2000.

24. E. MALARET I GARCIA, «L'e-Government in Spagna: I nuovi servizi pubblici dell'informazione», a G. VESPERINI (ed.), *L'e-Government*, Milà, Giuffrè, 2004; A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «E-informació: vers una regulació de l'accés a la informació», *Revista Internet, Dret i Política*, núm. 1 (2005) (<http://www.uoc.edu/idp/dt/cat/cerrillo.html>).

nologies de la informació i la comunicació per part de les administracions públiques. Tot i que l'aprovació de la LAECSP ha significat un avenç en la regulació de la difusió d'informació pública a través d'Internet, encara resten pendents de regular alguns aspectes del seu règim jurídic, com tindrem oportunitat de veure en les properes pàgines.

Pel que fa a la LRJPAC, en primer lloc, l'article 35 LRJPAC recull dos drets que tenen com a objecte donar a conèixer informació general relativa a les administracions públiques i que s'ha de facilitar obligatòriament als ciutadans sense que calgui que aquests tinguin una legitimació especial. En segon lloc, trobem els supòsits previstos en l'article 35 LRJPAC, que fan referència a la informació particular sobre procediments concrets i específics. En aquest segon cas, sí que serà necessari acreditar que es té legitimació per poder accedir a aquesta informació.

En segon lloc, l'article 45 LRJPAC preveu en l'actualitat tot un seguit de qüestions relatives a l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques. Cal dir, però, que tres apartats d'aquest precepte han estat derogats expressament per la LAECSP.<sup>25</sup>

D'una banda, l'article 45 LRJPAC preveu que les administracions públiques han d'impulsar l'ús i l'aplicació de les tècniques i els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics per al desenvolupament de la seva activitat i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que la Constitució i les lleis estableixin en la utilització d'aquests mitjans. Es pot observar que la LRJPAC configura amb gran laxitud l'obligació d'incorporar tecnologies, de manera que únicament estan obligades a «impulsar» aquest procés. Aquesta aparent discrecionalitat en la introducció de les tecnologies de la informació i la comunicació en l'actuació de les administracions s'ha d'entendre en el marc del principi d'eficàcia i, molt especialment, del que es deriva de la LAECSP i, en particular, la seva disposició final tercera, que preveu la tramitació a través de mitjans electrònics de tots els procediments administratius per a l'exercici dels drets reconeguts en aquella a partir del 31 de desembre de 2009, sempre que ho permetin les disponibilitats pres-supostàries.

---

25. En particular, els apartats 2, 3 i 4, que, respectivament, feien referència a la possibilitat que els ciutadans es relacionessin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics quan això fos compatible amb els mitjans tècnics de què disposessin; la garantia de la identificació i l'exercici de la competència per part de l'òrgan que l'exerceix, i l'aprovació i la publicació dels programes i les aplicacions electròniques, informàtiques i telemàtiques que hagin de ser utilitzades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves potestats.

Des de la perspectiva del contingut de les comunicacions, la LRJPAC defineix les característiques del document electrònic. En particular, es preveu que «els documents emesos, sigui quin 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 d'un document original sempre que en quedi garantida l'autenticitat, la integritat i la conservació i, si escau, la recepció per l'interessat, així com també el compliment de les garanties i els requisits exigits per aquesta o altres lleis». D'acord amb el precepte transcrit, l'acte administratiu en suport informàtic, quan compleixi les garanties previstes (autenticitat, integritat i conservació), s'ha d'equiparar amb el recollit en paper. A fi de complir aquests requisits, serà necessari adoptar els mecanismes tècnics necessaris per a aquesta finalitat. Així, per exemple, la utilització de la signatura electrònica és un mecanisme eficaç per garantir l'autenticitat i la integritat dels documents electrònics.

La LAECSP ha significat un avenç en la regulació de la difusió de la informació pública a través dels mitjans electrònics, ja que reconeix diferents principis i drets relacionats amb la prestació dels serveis públics a través dels mitjans electrònics i, en particular, la difusió d'informació pública. Tanmateix, com veurem, no s'ha regulat la difusió d'informació pública a través dels mitjans electrònics en sentit estricte, de manera que el legislador ha perdut una bona oportunitat per regular amb caràcter bàsic el principal ús que actualment es fa dels mitjans electrònics en les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans.

En primer lloc, la LAECSP reconeix el principi d'accessibilitat a la informació als serveis per mitjans electrònics, el principi de responsabilitat i qualitat en la veracitat i l'autenticitat de les informacions i els serveis oferts per les administracions públiques a través de mitjans electrònics, i els principis de transparència i publicitat dels procediments.

En segon lloc, la LAECSP reconeix que els ciutadans tenen dret a relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics per a l'exercici dels seus drets reconeguts en l'article 35 LRJPAC, entre els quals trobem, cal recordar-ho, el dret a la informació pública. Però, a més, aquesta llei reconeix específicament que els ciutadans tenen dret a obtenir a través de mitjans electrònics informació sobre els procediments i tràmits necessaris per accedir a les activitats de servei i per al seu exercici; les dades de les autoritats competents en les matèries relacionades amb les activitats de servei; les dades de les associacions i organitzacions professionals relacionades amb aquestes, i els mitjans i les condi-

cions d'accés als registres i bases de dades públiques relatius a prestadors de serveis i a les vies de recurs en cas de litigi entre qualssevol autoritats competents, prestadors i destinataris.

En tercer lloc, la LAECSP regula la transmissió de dades entre administracions públiques amb l'objectiu de facilitar que els ciutadans no hagin d'aportar dades i documents que estiguin en poder de les administracions públiques. En relació amb la informació que pugui tenir dades de caràcter personal, d'acord amb el que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, cal obtenir el consentiment dels interessats, que pot fer-se per mitjans electrònics, llevat que una norma amb rang de llei prevegi aquesta transmissió sense la necessitat que hi hagi aquest consentiment.

Finalment, la LAECSP introdueix en l'ordenament jurídic espanyol el concepte de *seu electrònica*. La seu electrònica és, d'acord amb l'article 10, «aquella adreça electrònica disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions, la titularitat, la gestió i l'administració de la qual corresponen a una administració pública, un òrgan o una entitat en l'exercici de les seves competències». La seu electrònica està subjecta específicament als principis de publicitat oficial, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, usabilitat, neutralitat i interoperabilitat.

La seu electrònica és l'espai d'Internet en el qual les administracions públiques difonen la seva informació, faciliten la participació ciutadana i canalitzen la tramitació dels procediments administratius electrònics. A més, en les seus electròniques es poden publicar els diaris oficials amb els mateixos efectes que els que s'atribueixen a l'edició impresa. Finalment, la seu electrònica també pot contenir un tauler d'anuncis o edictes que substitueixi o complementi aquests instruments físics.

La regulació de la seu electrònica constitueix, al nostre entendre, un important avenç, ja que de manera explícita preveu que la seu electrònica, la porta d'entrada dels ciutadans a les administracions públiques a través d'Internet, ha de sotmetre's als principis de qualitat i responsabilitat.

A partir dels principis generals que conté la LRJPAC i que acabem d'esmentar, diferents administracions públiques han anat aprovant normes reguladores de la difusió d'informació pública a través d'Internet. La LAECSP encara no ha estat desenvolupada.

Així, en el cas de l'Administració general de l'Estat, la regulació de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació es troba en el 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; el Reial decret 772/1999, de 7 de maig, pel qual es

regula la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant l'Administració general de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i la devolució d'originals, i el règim de les oficines de registre; el Reial decret 209/2003, de 21 de febrer, pel qual es regulen els registres i les notificacions telemàtiques, així com la utilització de mitjans telemàtics per a la substitució de l'aportació de certificats pels ciutadans, i, a més, el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació pública i atenció al ciutadà. A més, gran part dels ministeris han aprovat mitjançant una ordre ministerial la creació del registre telemàtic del departament ministerial.

Pel que fa a les comunitats autònomes, ja són diverses les que, amb major o menor extensió, han regulat l'activitat d'informació pública a través d'Internet. Com a exemple, es pot fer referència al Decret 44/2007, de 27 de febrer, pel qual es regula el servei d'informació i atenció ciutadana a l'Administració pública de la Comunitat Autònoma de Canàries. Aquest decret defineix l'abast de la funció d'informació als ciutadans i, en particular, els canals de comunicació, els tipus d'informació, el procediment per a la incorporació i l'actualització de la informació i el caràcter de la informació difosa. A més, també explicita quins són els criteris de qualitat de la informació difosa pel servei d'informació i atenció al ciutadà. En particular, l'article 15 fa referència a l'homogeneïtat, l'exactitud, la integritat, la concreció, l'actualització, l'orientació a la demanda, la universalitat de la informació, la pluralitat de mitjans a través dels quals es difon la informació i la satisfacció de l'usuari.

Finalment, cada cop són més els ens locals que han regulat l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació per part de les administracions locals. De fet, podem partir del que preveu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL), tant sobre l'activitat informativa dels ajuntaments envers els veïns com sobre l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació per fomentar la relació entre l'Administració local i els veïns.

A partir d'aquests principis previstos en la LBRL, alguns municipis han anat adoptant algunes ordenances reguladores de l'Administració electrònica que, alhora, determinen el règim jurídic de l'accés i la difusió d'informació administrativa. De fet, podem observar que aquestes normes regulen l'activitat informativa a través d'Internet de manera més detallada que les normes adoptades per altres instàncies territorials.

De tota manera, cal posar en relleu que en l'anàlisi realitzada s'ha pogut veure que només sis ajuntaments catalans de més de deu mil habitants han aprovat una ordenança reguladora de l'Administració electrònica.

nica.<sup>26</sup> Al procés de regulació de l'Administració electrònica local i, en particular, la difusió d'informació pública a Internet, hi està contribuint activament, en el cas de Catalunya, el consorci Localret, en particular a través de l'ordenança tipus per a l'impuls de l'Administració electrònica i la regulació de l'ús de mitjans electrònics en l'Administració municipal aprovada en l'Assemblea General de novembre de 2005.<sup>27</sup>

## 2. LA QUALITAT DE LA INFORMACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Les finalitats que es deriven de la difusió de la informació del sector públic a través d'Internet requereixen que aquesta compleixi determinades característiques. Una informació que no sigui completa, no estigui actualitzada o no sigui comprensible, no pot complir aquestes funcions.

En les properes pàgines volem mostrar que és necessari que la informació pública sigui de qualitat per tal que compleixi les finalitats previstes i que es volen complir amb la difusió de la informació.

### 2.1. Qualitat i administracions públiques

Les administracions públiques ja fa anys que es preocupen no només de prestar serveis als ciutadans, sinó de fer-ho amb qualitat.<sup>28</sup>

A l'Estat espanyol, la preocupació per la qualitat de les administracions públiques va sorgir a la dècada dels vuitanta. A partir de les recomanacions de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE) recollides a *La Administración al servicio del público*,<sup>29</sup> la quali-

---

26. Barcelona, Cerdanyola, Girona, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat i Terrassa.

27. <http://www.localret.net/assemblea2005/docs/6textordenances.pdf> (consulta realitzada al juliol de 2007).

28. L'interès acadèmic per aquesta qüestió ha estat, però, més reduït. Vegeu, tot i així, les contribucions de R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», *Revista de Administración Pública*, núm. 134 (1994), i L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos», a F. SOSA WAGNER, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, València, Tirant lo Blanch, 2000.

29. OCDE, *La Administración al servicio del público*, col·lecció «Informes y Documentos», Madrid, MAP, 1991.

tat s'incorpora a les polítiques de modernització administrativa que es comencen a definir. Així, les *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, adoptades el 1989 pel Ministeri d'Administracions Públiques, van preveure la necessitat d'adoptar mecanismes que permetin conèixer el nivell de qualitat dels serveis públics i la seva adequació a les expectatives dels ciutadans.<sup>30</sup>

Posteriorment, els plans de modernització de l'Administració general de l'Estat han anat incorporant mesures a fi i efecte, o bé de millorar la qualitat dels serveis públics,<sup>31</sup> o bé d'avaluar els serveis prestats des de la perspectiva de la seva qualitat.<sup>32</sup>

La Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), preveu que l'Administració general de l'Estat reconeix el principi de servei als ciutadans, i això implica, entre d'altres coses, que ha de prestar els seus serveis tenint en compte els estàndards de qualitat.

#### *Artículo 4. Principio de servicio a los ciudadanos*

1. *La actuación de la Administración general del Estado debe asegurar a los ciudadanos:*

a) *La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.*

---

30. Les comunitats autònomes també han estat preocupades per la millora de la qualitat de les seves administracions públiques, per la qual cosa han adoptat diverses normes jurídiques i estratègies respecte a aquesta qüestió. Vegeu, per exemple, el Decret 220/2000, de 4 de desembre, pel qual es regulen les cartes de serveis, els sistemes d'avaluació de la qualitat i els premis anuals a la qualitat del servei públic i millors pràctiques en l'Administració pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Canàries, o el Decret 85/2002, de 23 de maig, pel qual es regulen els sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics i els criteris de qualitat de l'actuació administrativa a la Comunitat de Madrid.

31. Per exemple, el Pla de modernització de l'Administració de l'Estat (1992-1994) tenia com a objectiu millorar l'eficàcia i l'eficiència interna de les organitzacions i millorar la qualitat dels serveis públics.

32. Així, en el següent pla (1993-1995) es va preveure la creació de l'Observatori de la Qualitat dels Serveis Públics. Aquest òrgan tenia com a objectiu avaluar deu serveis públics des de la perspectiva de la qualitat.

La disposició addicional primera de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics va preveure la creació de l'Agència estatal d'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis públics, que va entrar en funcionament l'1 de gener del 2007.



- b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.*

A partir d'aquest moment, l'Administració general de l'Estat va començar a crear i usar tot un seguit de mecanismes a fi de poder millorar la qualitat dels serveis públics. En el marc del Pla de qualitat per a l'Administració general de l'Estat, es va aprovar el Reial decret 1259/1999, de 16 de juliol, pel qual es regulen les cartes de serveis i els premis a la qualitat a l'Administració general de l'Estat. Aquest reial decret tenia com a objectiu regular els tres programes principals del Pla de qualitat: les cartes de serveis, l'autoavaluació i els premis a les millors pràctiques i a la qualitat a l'Administració general de l'Estat. Així doncs, ens trobàvem amb la previsió de tres tipus de mesures diferents que perseguïen regular els estàndards de qualitat amb què es prestaven els serveis a l'Administració general de l'Estat, supervisar el seu compliment i fomentar la millora de la qualitat a l'Administració pública.

Posteriorment, es va aprovar el Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat a l'Administració general de l'Estat. El Reial decret 951/2005 té com a objectiu dissenyar un marc general per a la millora de la qualitat a l'Administració general de l'Estat. Aquest marc general per a la millora de la qualitat està integrat pels programes següents:

- Programa d'anàlisi de la demanda i d'avaluació de la satisfacció dels usuaris dels serveis;
- Programa de cartes de serveis;
- Programa de queixes i suggeriments;
- Programa d'avaluació de la qualitat de les organitzacions;
- Programa de reconeixement, i
- Programa de l'Observatori de la Qualitat dels Serveis Públics.

Per desenvolupar les previsions del Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, es va dictar la Resolució de 6 de febrer de 2006, de la Secretaria General per a l'Administració Pública, per la qual s'aproven les directrius per al desenvolupament dels programes del Marc general per a la millora de la qualitat establert en el Reial decret 951/2005, de 29 de juliol.

En aquesta resolució es preveu la necessitat d'adoptar unes guies pràctiques que incorporin els criteris metodològics i de gestió per als diferents

òrgans i organismes involucrats. Aquestes guies incorporen unes instruccions operatives més de caràcter orientatiu que no pas prescriptiu.<sup>33</sup>

Finalment, la creació de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis representa un impuls important a aquesta matèria.<sup>34</sup> Com es diu en l'exposició de motius dels seus estatuts, «[l]a Agencia de Evaluación es un proyecto de largo recorrido que pretende favorecer todos estos extremos, al impulsar un sistema público de evaluación en España que promueva simultáneamente mejoras en la transparencia y en el conocimiento de la eficiencia y calidad de los servicios públicos». Entre els objectius de l'Agència hi ha fomentar la millora de la qualitat dels serveis públics.

## 2.2. Qualitat de la informació del sector públic: delimitació conceptual<sup>35</sup>

La qualitat de la informació fa referència a les característiques que fan aquesta útil per a les finalitats establertes.<sup>36</sup>

En l'àmbit de la informació del sector públic, si tenim en compte tant les importants funcions que ha de realitzar (transparència, participació, rendició de comptes, seguretat jurídica) com la gran quantitat d'informació pública

---

33. De tota manera, es preveu que «això no obstant, aquestes guies incorporen òbviament aspectes d'indole normativa per a l'aplicació i el desenvolupament del Reial decret, de manera que, en les matèries tractades en les guies, no calgui utilitzar noves resolucions d'aquesta Secretaria General per modificar, si escau, aquests aspectes, sinó que sigui suficient actualitzar les guies en la part corresponent».

Vegeu, entre d'altres, AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD, *Guía para el reconocimiento a la excelencia*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas i Agencia de Evaluación y Calidad, 2007. Vegeu-ho a la pàgina web <http://www.aeval.es> (consulta realitzada al juliol de 2007).

34. Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis.

35. «Què fa la informació útil?». Aquesta és la pregunta que, segons Eppler, caracteritza un àmbit de recerca interdisciplinari que va aparèixer ara fa uns quinze anys i que es coneix com a *qualitat de la informació*. Vegeu M. J. EPPER, «The concept of information quality: an interdisciplinary evaluation of recent information quality frameworks», *Studies in Communication Sciences*, núm. 1 (2001), p. 168.

36. Segons l'ISO 9000, la qualitat és «el grau en què un conjunt de característiques inherents compleix amb els requisits». Segons la Societat Americana de Control de la Qualitat, la qualitat es pot identificar amb l'existència d'unes característiques en el producte o servei que dotin aquest de capacitat per satisfer les necessitats dels usuaris. Prenem totes dues definicions de C. A. BENAVIDES VELASCO i C. QUINTANA GARCÍA, *Gestión del conocimiento y calidad total*, Madrid, Díaz de Santos i Asociación Española para la Calidad, 2003, p. 115.

que es difon actualment, és especialment rellevant concretar les característiques que aquesta informació ha de tenir. A més, cal tenir en compte que la qualitat de la informació pública no només interessa als seus destinataris finals (els ciutadans o les empreses). La mateixa Administració pública utilitza la informació que o bé produeixen els seus òrgans o bé produeixen els òrgans d'altres administracions públiques o que li faciliten els ciutadans i les empreses. Però la qualitat de la informació també afecta, a més dels seus receptors finals o usuaris, aquells que la produeixen, la tracten o la difonen.<sup>37</sup>

A partir d'aquí, cal indicar que, tot i la definició anterior, no hi ha un acord generalitzat sobre les característiques que defineixen la informació de qualitat.<sup>38</sup>

De fet, existeixen nombroses aproximacions a la qualitat de la informació. En aquest sentit, pot ser útil la lectura de l'article d'Eppler, en el qual es fa un repàs dels diferents marcs conceptuals de la qualitat de la informació.<sup>39</sup> A partir de la revisió de la bibliografia sobre la qualitat de la informació en els darrers deu anys, s'observa la coexistència de fins a vint marcs conceptuals que defineixen i categoritzen els criteris per a la informació en diferents àmbits. Això no obstant, són set els que finalment s'analitzen amb deteniment. En aquests es poden trobar les definicions següents, proposades per set autors diferents:

- La qualitat de la informació pot ser definida com la informació que és adequada per al seu ús per part dels consumidors d'informació.
- La qualitat de la informació és una característica de la informació que permet assolir o superar les expectatives dels clients.

---

37. Des d'aquesta perspectiva, és interessant observar que Eppler, Helfert i Gasser defineixen la qualitat de la informació com les característiques d'un producte o servei d'informació que compleixen o excedeixen els requeriments de tots els implicats (*stakeholders*), i no únicament dels seus usuaris. Vegeu M. J. EPPLER, M. HELFERT i U. GASSER, «Information quality: organizational technological, and legal perspectives», *Studies in Communication Sciences*, núm. 4, vol. 2 (2004), p. 2.

38. En la bibliografia sobre gestió del coneixement, tampoc no existeix unanimitat respecte a aquesta qüestió. Vegeu una exposició de les dimensions de la qualitat de la informació a Kuan-Tsae HUAN, Yang W. LEE i Richard Y. WANG, *Calidad de la información y gestión del conocimiento*, Madrid, AENOR, 1999, p. 67-68.

39. D'acord amb aquest autor, un marc conceptual sobre la qualitat de la informació ha de permetre aconseguir els següents objectius: facilitar un conjunt de criteris sistemàtic i concís que permeti avaluar la informació; facilitar un esquema per analitzar i resoldre els problemes de qualitat de la informació; facilitar la base per a la mesura i la comparació de la qualitat de la informació, i facilitar una estructura que pugui ser utilitzada per una varietat d'aproximacions i teories. Vegeu M. J. EPPLER, «The concept of information quality», p. 169.

- La qualitat de la informació és una informació que compleix especificacions o requeriments.
- La qualitat de la informació és una característica que implica que aquesta té un alt valor per als seus usuaris.
- La qualitat de la informació és el grau de contingut, forma i temps que dona valor a la informació per als usuaris finals.
- La qualitat de la informació pot ser definida com la diferència entre els objectius i la informació obtinguda.
- La qualitat de la informació és la característica de la informació de complir els requeriments funcionals, tècnics, cognitius i estètics dels productors, administradors, consumidors i experts.

La lectura de les definicions anteriors ens mostra que els diferents autors destaquen diferents elements a l'hora de caracteritzar la informació de qualitat. L'intent d'Eppler d'extreure un mínim comú denominador no és completament útil.<sup>40</sup> Això no obstant, sí que facilita alguns elements d'utilitat a l'hora d'emprenre la tasca de definir i caracteritzar la informació de qualitat.

Si tenim en compte les importants funcions que es deriven de la difusió de la informació del sector públic a Internet, entenem que la definició de la qualitat de la informació ha d'anar vinculada a l'assoliment dels objectius d'aquesta.<sup>41</sup> Perquè la informació a la qual accedeixen els ciutadans pugui complir les funcions i els objectius previstos, és necessari que compleixi alguns requisits, que són els que, precisament, transmeten aquesta confiança al ciutadà. En particular, considerem que la informació pública de qualitat ha de ser objectiva, completa, segura, útil i rellevant, usable, accessible i fàcil de trobar i d'entendre.<sup>42</sup>

---

40. Eppler intenta extreure algunes característiques de caràcter general. Així, per exemple, observa que en moltes definicions es parla d'*accessibilitat* (cinc de set), *objectivitat* (quatre de set), *rellevància* (cinc de set), *exactitud* (tres de set), *consistència* (tres de set), *completesa* (quatre de set).

41. Resulta també útil en aquest moment tenir en compte quins són els costos de la no-qualitat de la informació, la qual cosa ens pot reafirmar en la nostra estratègia. És a dir, si la informació que es posa a disposició del públic, usuaris o ciutadans, no compleix les característiques que s'han destacat anteriorment, què succeeix? Com observa English, «el cost de la informació de no-qualitat acaba per ser pagat pels consumidors i ciutadans a través d'uns majors costos dels béns i serveis i d'impostos més alts, o en perjudicis i pèrdues de temps, o en danys o la mort en casos extrems». Vegeu L. P. ENGLISH, «Information quality and regulation: a management perspective», *Studies in Communication Sciences*, núm. 4, vol. 2 (2004), p. 31.

42. L'OCDE fa referència als següents requisits: objectivitat, completesa, seguretat, fidelitat, rellevància i facilitat de trobar, d'entendre i d'usar. Vegeu OCDE, *Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, París, OCDE, 2001, p. 22.

A continuació veurem aquestes característiques de manera detallada:

- La informació ha de ser objectiva. S’ha de garantir que la informació sigui veraç, precisa, acurada i segura, i que no estigui esbiaixada. La utilització de les tecnologies en la difusió de la informació no es pot convertir únicament en un mecanisme de propaganda institucional; en tot cas, el contingut ha de quedar perfectament diferenciat en funció del seu objectiu.
- La informació ha de ser completa. La informació no ha de patir accessos o manipulacions no autoritzats que puguin donar lloc a alteracions o falsificacions. La utilització dels mitjans electrònics pot facilitar l’agregació d’informació dispersa amb un cost raonable. El fet de completar informació únicament es pot limitar en aquells casos en què hi hagi un bé jurídic la protecció del qual sigui prioritària respecte al principi de transparència. Aquest és un aspecte al qual les regulacions sobre l’accés a la informació generalment dediquen cert detall i que és objecte d’una important litigiositat.<sup>43</sup> Deixant al marge les limitacions per accedir a documents que puguin afectar interessos públics (seguretat pública o relacions internacionals, per exemple), probablement el límit que més fàcilment es pot veure afectat per l’accés a la informació per mitjà d’Internet és el dret a la intimitat.<sup>44</sup> A aquest efecte, les tecnologies ofereixen sistemes interessants que poden filtrar la informació a la qual es pot accedir segons si es té legitimitat per a això o no. La informació ha de ser actualitzada. Perquè pugui complir les finalitats previstes la informació difosa a través de mitjans electrònics ha

---

43. Vegeu, per exemple, l’article 37 LRJPAC i el comentari que es fa d’aquest a A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *L’aplicació del dret d’accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya i Generalitat de Catalunya, 2000, p. 119 i seg.

44. Valero observa sobre això que «*la puesta a disposición de los ciudadanos de la información administrativa mediante sistemas telemáticos conlleva irremediabilmente una referencia al régimen jurídico regulador de la intimidad*». S’ha de considerar, a més, que la regulació actual d’aquesta matèria, continguda en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i en la posterior STC 292/2000, de 30 de novembre, no és suficient per fer front a aquest problema. Vegeu J. VALERO TORRIJOS, «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*, núm. 1 (2001), p. 63.

Aquesta preocupació no existeix només al nostre país. El Govern francès va presentar al febrer de 2002 un llibre blanc titulat *Administration électronique: un Livre blanc pour assurer la protection des données personnelles*. El podeu consultar a [http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/rapports/rapport\\_truche/rapport\\_TRUCHE.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/rapports/rapport_truche/rapport_TRUCHE.pdf).

de ser vigent en el moment en què es consulta. A aquest efectes, la indicació de la data de difusió pot servir d'orientació sobre l'actualització de la informació tot i que aquesta característica de la informació requereix el compromís ferm de les administracions públiques per actualitzar la informació que s'ha difós.

- La informació ha de ser útil i rellevant. Seguint l'OCDE, el que és important no és la quantitat, sinó la qualitat, i, malgrat que els poders públics van incrementant de manera gradual el volum d'informació pública a la Xarxa, la seva qualitat, rellevància i utilitat per als ciutadans és variable.<sup>45</sup> Un altre aspecte relatiu a la qualitat és el dels serveis de difusió de les administracions públiques, respecte dels quals aquestes generalment intenten harmonitzar criteris establits estàndards per a les característiques tècniques.
- La informació ha de ser usable. Aquest és un aspecte important, ja que no es pot oblidar que la informació no únicament és un instrument necessari perquè els ciutadans puguin exercir els seus drets, sinó que, a més, té un important valor econòmic.<sup>46</sup>
- La informació ha de ser accessible. Aquest és un aspecte bàsic en analitzar la incidència de les tecnologies en l'accés a la informació, ja que, probablement, la principal justificació per a la utilització dels nous mitjans es tradueix a garantir que sigui més fàcil poder accedir a la informació de les administracions públiques i, al cap i a la fi, incrementar la transparència. Pel que fa a això, és important portar a col·lació el Decret 324/2001, de la Generalitat de Catalunya, que estableix que «la informació pública de la Generalitat a través d'Internet ha de ser, com a mínim, la mateixa que es doni presencialment

---

45. La Directiva 2003/4/CE, de 28 de gener, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental, estableix que «els estats membres han de vetllar perquè, en la mesura que estigui en poder seu, tota la informació recollida per ells o en nom seu estigui actualitzada i sigui precisa i susceptible de comparació».

46. Vegeu la Directiva 2003/98/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de novembre, relativa a la reutilització de la informació del sector públic. Resulta evident que no tota la informació que està en poder de les administracions públiques, i en general dels actors en l'Administració electrònica, té el mateix valor des del punt de vista de les seves relacions amb els ciutadans. Hi ha informació el coneixement de la qual és bàsic per a l'exercici dels drets dels ciutadans i n'hi ha que és necessària per a la realització d'activitats de contingut econòmic o amb conseqüències econòmiques si és reutilitzable.

Aquesta directiva havia d'haver estat traslladada a l'ordenament jurídic espanyol abans del juliol de 2005. Actualment, el Parlament estatal està tramitant un projecte de llei sobre aquesta matèria. Vegeu el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), «Congreso de los Diputados», núm. A-136-1, de 25 de maig de 2007.

o per altres mitjans i ha de subjectar-se als mateixos principis i garanties [...] Els ciutadans han de poder rebre la informació a través d'Internet de la manera més accessible possible, especialment els que pateixin algun tipus de discapacitat».<sup>47</sup>

- La informació ha de ser fàcil de trobar, en el sentit que el posseïdor de la informació l'ha de posar a la disposició de tot aquell que vulgui conèixer-ne el contingut i que en faciliti la localització. Les tecnologies de la informació i la comunicació, a més de millorar l'accessibilitat, permeten oferir nous tipus d'informació que poden ser de gran utilitat per als ciutadans i les empreses, per exemple, mitjançant la utilització de metadades (informació sobre la informació disponible), informació integrada (que tingui diferents orígens) en forma de portal, cercadors d'informació, etc.
- La informació ha de ser fàcil d'entendre, aspecte que està directament relacionat amb el tema de la fractura digital (*digital divide*) i la inaccessibilitat a la informació a través dels mitjans electrònics a causa de qüestions econòmiques, socials, cognitives o culturals. Per fer front a la fractura digital, els poders públics han d'establir polítiques que permetin superar les diferències que es puguin donar tant des del punt de vista del volum d'informació que es posa a disposició com des del punt de vista dels mecanismes que han de facilitar l'accés generalitzat a la informació.

La qualitat de la informació és, doncs, un concepte multidimensional. Tanmateix, no sembla que el legislador hagi incorporat totes les dimensions de la qualitat que s'han comentat anteriorment. Tot i que la major part de les dimensions de la qualitat de la informació pública poden derivar-se de diferents principis previstos en l'ordenament jurídic espanyol, la LAECSP només fa referència a algunes d'aquestes dimensions.

En particular, l'article 4h LAECSP parla dels principis generals de l'Administració electrònica i vincula la qualitat de la informació i els serveis oferts per les administracions públiques únicament a la veracitat i l'autenticitat; per tant, només a dues de les característiques a les quals hem fet esment.

A aquestes característiques, caldria afegir-hi l'accessibilitat, considerada

---

47. Article 4.

A França s'ha previst que tota sol·licitud d'accés pot implicar l'obtenció d'una còpia: en paper, en suport informàtic o per correu electrònic (Decret 2001/493, de 6 de juny). El mateix succeeix als EUA amb la modificació de la Freedom of Information Act nord-americana introduïda el 1996 (EFOIA).

amb caràcter general en l'apartat c de l'article esmentat. En particular, es preveu «el principi d'accessibilitat a la informació i als serveis per mitjans electrònics en els termes establerts per la normativa vigent en aquesta matèria, a través de sistemes que permetin obtenir-los de manera segura i comprensible, garantint especialment l'accessibilitat universal i el disseny per a tots els suports, canals i entorns, amb l'objecte que totes les persones puguin exercir els seus drets en igualtat de condicions, incorporant les característiques necessàries per a garantir l'accessibilitat d'aquells col·lectius que ho requereixin».

### 3. L'EXPERIÈNCIA ALS EUA

Als EUA ja fa temps que hi ha preocupació per la qualitat de la informació del sector públic. Aquesta preocupació s'ha traduït, entre d'altres aspectes, en l'adopció d'unes normes que estableixen els criteris que ha de complir la informació difosa pel sector públic i també els procediments que s'han de seguir en el cas que aquesta no compleixi aquests criteris.

En particular, l'any 2001<sup>48</sup> es va aprovar la Llei de qualitat de la informació (Information Quality Act, d'ara endavant IQA), que preveia l'adopció d'unes regles relatives a la qualitat de la informació pública, la necessitat d'establir mecanismes administratius que permetessin a les persones afectades sol·licitar i aconseguir la correcció d'informació que no complís les normes, i informar periòdicament sobre l'aplicació de les regles.<sup>49</sup>

L'Office of Management and Budget (OMB) va aprovar aquestes regles el 22 de febrer de 2002.<sup>50</sup> Entre d'altres extrems, les Directrius de l'OMB preveien que les agències haurien d'adoptar les seves pròpies normes sobre la qualitat de la informació pública abans de l'octubre de 2002.<sup>51</sup> Com veu-

---

48. La Paperwork Reduction Act ja preveia uns requisits per a la difusió d'informació pública. En particular, es preveia com a objectiu «millorar la qualitat i l'ús de la informació federal per enfortir els processos de presa de decisions, la rendició de comptes i la transparència al Govern i la societat».

49. Secció 515 de les Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 2001 [Public Law 106-554]. Com observa Gasser, el fet que aquesta norma s'inclogués en una llei de pressupostos va fer que no hi hagués cap debat ni interès públic per aquella. Vegeu U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», *The Berkman Center for Internet&Society. Research Publication*, núm. 11 (2003), p. 3.

50. «Guidelines for ensuring and maximizing the quality, objectivity, utility and integrity of information disseminated by federal agencies» (d'ara endavant, Directrius de l'OMB).

51. Les Directrius de l'OMB són d'aplicació a totes les agències federals sotmeses a la Paper Reduction Act.



rem més endavant, en l'actualitat pràcticament totes les agències departamentals (*cabinet level agencies*) han adoptat les seves directrius de qualitat de la informació.

Les Directrius de l'OMB són d'aplicació a tota la informació difosa per les agències federals.<sup>52</sup> Això vol dir que no s'apliquen a la distribució d'informació en el si del Govern o entre els funcionaris del Govern o de les agències federals. Tampoc no són d'aplicació a l'intercanvi d'informació entre agències. Finalment, les Directrius de l'OMB tampoc no s'apliquen a les respostes que es donin a sol·licituds per accedir als arxius administratius en aplicació de la Freedom of Information Act, la Privacy Act o la Federal Advisory Committee Act.<sup>53</sup> Ara bé, sí que són d'aplicació a la informació facilitada per tercers i difosa per les agències. Tot i que, en principi, sembla que es podria afirmar que no ho són, aquest aspecte no ha estat exempt de polèmica.

### 3.1. La qualitat de la informació del sector públic

La informació és, a l'efecte del que preveuen les Directrius de l'OMB, «qualsevol comunicació o representació de coneixement, com fets o dades, en qualsevol mitjà o forma, incloent-hi la textual, la numèrica, la gràfica, la cartogràfica, la narrativa o l'audiovisual». Segons l'OMB, aquesta definició inclou la informació que una agència difon a través de la seva web, però no els enllaços a la informació que difonen tercers. Tampoc no inclou les opinions, sempre que s'hagi indicat que són opinions personals que no reflecteixen l'opinió de l'agència.

Les Directrius de l'OMB preveuen que:

Totes les agències han d'adoptar un estàndard bàsic de qualitat (incloent-hi l'objectivitat, la utilitat i la integritat) com a objectiu de resultat i han de realitzar les accions necessàries per incorporar els criteris de qualitat de la informació en les pràctiques de difusió de la informació de l'agència. La qualitat s'ha d'assegurar i establir als nivells apropiats a la naturalesa i l'oportunitat de la informació que

---

52. Segons les Directrius de l'OMB, la difusió és la «distribució d'informació al públic iniciada o promoguda per l'agència».

Pel que fa a les agències subjectes a l'aplicació de les Directrius de l'OMB, són totes aquelles a les quals s'aplica la Paperwork Reduction Act, és a dir, els departaments executius, els departaments militars, les agències reguladores independents, les corporacions governamentals, les corporacions controlades pel Govern i altres entitats del poder executiu, incloent-hi l'oficina executiva del president.

53. U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 6.

es vol difondre. Les agències han d'adoptar estàndards específics de qualitat apropiats per a les diferents categories d'informació que difonen.<sup>54</sup>

La lectura d'aquest paràgraf i de les definicions que detallen les Directrius de l'OMB ens situa davant de tres termes inclosos en el concepte de *qualitat*. És a dir, la qualitat és un concepte que inclou la utilitat, l'objectivitat i la integritat. La qualitat és el resultat d'aquests tres elements. En particular, segons les Directrius de l'OMB:<sup>55</sup>

- Utilitat: és l'ús profitós o convenient de la informació pels seus usuaris i el públic en general. A l'hora de determinar la utilitat de la informació, l'agència ha de tenir en compte els usuaris de la informació no només des de la perspectiva de l'agència, sinó també des de l'òptica del públic.
- Objectivitat: dins d'aquest concepte, les Directrius de l'OMB recullen dues perspectives: la presentació i la substància:
  - a) Des de la perspectiva de la presentació, l'objectivitat fa referència al fet que la informació difosa es presenti de manera precisa, clara, completa i no esbiaixada. També inclou si la informació es facilita en el seu context adequat. Això és especialment important, per exemple, pel que fa a la informació científica, estadística o financera, respecte a la qual, més enllà de conèixer la informació específica, pot ser rellevant conèixer els models emprats o les dades bàsiques utilitzades, a fi i efecte que els destinataris puguin valorar l'objectivitat de les fonts.
  - b) Des de la perspectiva de la substància, es persegueix que la informació sigui precisa, fiable i no esbiaixada. Novament, aquests requisits tenen un impacte específic en els àmbits científics, financers o estadístics. Així, si les dades i els resultats analítics s'han obtingut seguint un procés que ha estat objecte de revisió per iguals (*peer review*), es pot presumir que la informació és objectiva. Les Directrius de l'OMB fan una referència especial a la difusió d'informació mèdica o que afecti la salut, i permeten la renúncia als criteris de qualitat en situacions d'urgència.
- Integritat: és la seguretat de la informació (protegir la informació enfront d'accessos o revisions no autoritzades, assegurar que la informació no ha estat posada en perill per corrupció o falsificació).

---

54. Paràgraf III.1 de les Directrius de l'OMB.

55. Paràgraf V de les Directrius de l'OMB.

### 3.2. El procediment per garantir la qualitat de la informació

Les Directrius de l'OMB preveuen diferents mecanismes per garantir la qualitat de la informació pública que difonen. A més, també preveuen que les agències han de nomenar un responsable de la qualitat de la informació (*Chief Information Officer*), que s'ha d'encarregar de vetllar pel compliment de les Directrius de l'OMB a l'agència.

#### a) Mecanisme *ex ante* per a la gestió de la informació

A fi d'assolir una gestió bona i efectiva dels recursos informatius de les agències, aquestes han de desenvolupar un procediment per revisar la qualitat de la informació abans de difondre-la.<sup>56</sup> Des d'aquesta perspectiva, la qualitat ha d'estar present d'una manera integral en tot el cicle informatiu, és a dir, des de la creació fins a la difusió, passant per la recollida i l'emmagatzematge de la informació.

#### b) Mecanismes *ex post* per a la revisió de la informació

Les Directrius de l'OMB preveuen que, per tal de facilitar la revisió de la informació, les agències han d'establir un mecanisme administratiu que permeti a les persones afectades sol·licitar i obtenir, quan escaigui, la correcció oportuna de la informació en possessió de l'agència i difosa per aquesta que no compleixi les normes de qualitat de l'OMB i de l'agència.<sup>57</sup>

Segons el que es preveu, aquest mecanisme ha de ser flexible, adequat a la naturalesa i l'oportunitat de la informació difosa, i incorporat als recursos de gestió de la informació i les pràctiques administratives de l'agència.

En tot cas, sembla que els redactors de les Directrius de l'OMB no pensaven en la revisió judicial de les decisions preses en la seva aplicació.<sup>58</sup> De fet, en les diferents directrius aprovades per les agències, se sol indicar que

---

56. Paragraf II.2 de les Directrius de l'OMB.

57. Paragraf II.3 de les Directrius de l'OMB.

58. Com observa Gasser, la qüestió sobre si el rebuig per corregir una informació per part d'una agència és susceptible de control judicial o no, no ha tingut encara resposta, tot i que ja s'han plantejat algunes demandes en aquest sentit. Vegeu U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 20.

De tota manera, segons els tribunals, el llenguatge de la IQA reflecteix la intenció del Congrés que els problemes que es derivin de la seva aplicació siguin tramitats en la via administrativa, no en la judicial. Vegeu el cas *Salt Inst. v. Thompson*, 345 F.Supp.2d 601.

aquelles no són jurídicament exigibles i no creen nous mecanismes legals o judicials de control. Això no obstant, ja hi ha hagut algunes demandes judicials en aquest sentit, com exposarem en el proper epígraf.

### **3.3. L'experiència i la valoració de l'aplicació de la IQA**

Tot i que, a primera vista, la descripció que hem fet en les pàgines anteriors de la IQA i de les Directrius de l'OMB ens podria portar a pensar que aquest és el model que cal seguir en la regulació de la qualitat de la informació, és important portar a col·lació altres elements que es deriven o bé de la pràctica i l'experiència, o bé de la reflexió acadèmica i professional al voltant d'aquest model, i que ens facilitaran més elements per poder valorar la seva vigència i possible extensió.

#### **3.3.1. L'experiència en l'aplicació de la IQA i les Directrius de l'OMB<sup>59</sup>**

Tres anys després de l'entrada en vigor de les Directrius de l'OMB, ja hi ha elements suficients per poder conèixer quina ha estat l'experiència en la seva aplicació, si s'han aconseguit els objectius previstos i quins han estat els problemes que ha pogut suscitar la seva adopció.

L'agost de 2006, catorze de les quinze agències departamentals federals dels EUA ja havien adoptat les directrius sobre la qualitat de la informació.<sup>60</sup> Malgrat l'objectiu de les directrius, crida l'atenció observar que la informació relativa a la qualitat de la informació té una baixa visibilitat en els llocs web de les agències; per tant, sembla que no hi ha gaire interès a promocionar la seva existència.<sup>61</sup>

---

59. Les dades recollides en aquest apartat s'han extret de GAO, «Information Quality Act. Expanded oversight and clearer guidance by the Office of Management and Budget could improve agencies' implementation of the Act, 2006».

60. Únicament el Department of Homeland Security no ha adoptat les seves directrius de qualitat. Vegeu una anàlisi exhaustiva de les directrius que han estat aprovades fins a l'agost de 2006 a GAO, «Information Quality Act. Expanded oversight and clearer guidance by the Office of Management and Budget could improve agencies' implementation of the Act, 2006».

61. Segons l'informe de la U. S. Government Accountability Office (GAO) al Congrés, no es va trobar cap referència a la IQA o a les Directrius en pràcticament la meitat (44) de les pàgines web de les 91 agències independents revisades. Vegeu GAO, «Information Quality Act. Expanded oversight and clearer guidance by the Office of Management and Budget could improve agencies' implementation of the Act», p. 3.

L'any 2003 es van presentar 24.600 sol·licituds de correcció de la informació, i el 2004, quan les agències federals ja havien adoptat les directrius, 62. Aquesta disminució tan important en el nombre de sol·licituds presentades té fàcil explicació. L'any 2003, la Federal Emergency Management Agency va tramitar més de 24.400 sol·licituds –és a dir, més del 99 % del total– respecte als mapes d'índexs d'assegurances d'inundació (*flood insurance rate maps*). A més, altres agències van comptabilitzar altres sol·licituds que demanaven la correcció d'aspectes menors o la clarificació lingüística de la informació. L'any 2004, amb el vistiplau de l'OMB, es va decidir tramitar totes aquestes sol·licituds a través d'altres mecanismes de correcció de la informació diferents als previstos en les directrius de qualitat de la informació i, per tant, limitar l'ús d'aquestes directrius a les sol·licituds de caràcter substantiu.

Si apliquem aquest mateix criteri als dos anys analitzats, les dades resultants són que l'any 2003 es van presentar 42 sol·licituds substantives i el 2004, 38.<sup>62</sup> Les sol·licituds van tenir diferent origen, com es pot observar en la taula següent:

**Taula 1.** Sol·licituds substantives de correcció segons el perfil del sol·licitant

Origen de la sol·licitud	Sol·licituds l'any fiscal 2003		Sol·licituds l'any fiscal 2004	
	Quantitat	%	Quantitat	%
Empreses, grups empresarials o altres organitzacions lucratives	22	52,4	22	57,9
Entitats no lucratives o organitzacions defensores d'interessos	12	28,6	10	26,3
Ciudadans privats	6	14,3	4	10,5
Govern	2	4,8	2	5,3
Total	42	100	38	100

Font: GAO, 2006.

Davant d'aquesta evidència, el mateix informe proposa clarificar i facilitar l'accés a la informació sobre la qualitat de la informació, de manera que els usuaris puguin saber quins són els criteris de qualitat de la informació de l'agència i els mecanismes per a la seva correcció.

62. Es poden observar diferències a l'hora de considerar si una sol·licitud és substantiva o no. En tot cas, el criteri emprat per l'informe de la GAO és que tenen caràcter administratiu i, per tant, no substantiu, les sol·licituds per corregir errors en el peu d'una foto, informació personal o adreces d'Internet.

D'altra banda, les sol·licituds es van dirigir només a la meitat de les agències departamentals i les agències reguladores independents. És interessant observar que el Departament d'Habitatge i Serveis Personals (Department of Housing and Human Services) (24%) i l'Agència de Protecció del Medi Ambient (Environmental Protection Agency) (19%) van ser les agències que més sol·licituds van rebre.

El resultat de les sol·licituds presentades en el període fiscal 2003–2004 és que en el 60% dels casos no es va fer cap esmena o canvi en la informació difosa, com es pot observar en la taula següent:

**Taula 2.** Resultat de les sol·licituds presentades en el període 2003–2004

Total sol·licituds 2003-2004	Resoltes sense canvi	Correcció inicial (parcial o completa) de la informació	Canvis en fase de recurs	Pendents de resolució
80	48	15	7	10

Font: GAO, 2006.

En total es van interposar trenta-nou recursos contra les resolucions de les agències respecte a les sol·licituds presentades. Com es pot observar en la taula següent, només en el 20% dels recursos es va introduir algun canvi substantiu en la informació difosa a Internet.

**Taula 3.** Resultat dels recursos interposats contra les resolucions

Total recursos	Sense canvis pels recursos	Amb canvis pels recursos	Retirada dels recursos	Pendents
39	25	8	4	2

Font: GAO, 2006.

Pel que fa als terminis emprats en la tramitació de les sol·licituds de revisió de la informació difosa a Internet, les agències van emprar des d'un mes fins a més d'un any per resoldre els procediments relatius a sol·licituds *substantives* de modificació de les resolucions i els recursos ulteriors. Això

no obstant, en alguns casos aquest termini de temps es va eixamplar fins a dos anys o més.<sup>63</sup>

### 3.3.2. *La valoració de la IQA i les Directrius de l'OMB*

La IQA i les Directrius de l'OMB han estat objecte d'anàlisi des de diferents àmbits acadèmics i professionals, anàlisi que sintetitzem a continuació a través de l'exposició dels principals arguments presentats.

Tot i que tots els arguments resulten rellevants, no se'ns pot escapar el fet que s'ha esgrimit que amb l'aplicació d'aquestes normes s'estan aconseguint efectes no desitjats i, en particular, el bloqueig de l'activitat administrativa o la posada en dubte de les decisions preses per les administracions públiques, com podrem veure a continuació.

#### – Model de comunicació

Com posa en relleu Gasser, les Directrius de l'OMB responen a un model de comunicació que no respon a la realitat actual. D'acord amb aquest, «el legislador suggereix una relació causal entre el “benefici públic” i la “utilitat de la informació”, d'una banda, i entre la millora de la qualitat de la informació difosa per les agències federals i la qualitat dels processos decisoris, així com la de la rendició de comptes i la de la transparència pública entre el govern i la societat, de l'altra». És a dir, segons Gasser, el legislador parteix de la idea que, si s'estimula una millora de la qualitat, s'aconsegueixen millor els efectes previstos.<sup>64</sup> Per això, les accions empre-

---

63. Per posar un exemple de la complexitat de la tramitació extret de l'informe de la GAO del 10 de març de 2004, un grup d'associacions empresarials i d'organitzacions representants del sector immobiliari residencial i comercial va presentar a l'Environmental Protection Agency (EPA) una sol·licitud en la qual posaven en dubte l'exactitud d'una informació de l'EPA sobre el fet que els sistemes de facturació del repartiment d'aigua en els edificis d'apartaments i altres edificis multifamiliars no fomentaven l'estalvi d'aigua. Les entitats sol·licitants consideraven que aquesta afirmació no era correcta. La resolució de l'EPA va implicar la intervenció d'un gran nombre de treballadors de l'EPA de diferents nivells (responsables sènior, científics i personal de suport). El recurs va ser revisat per una comissió de tres membres sènior. L'EPA va necessitar pràcticament cinc mesos per resoldre la sol·licitud i gairebé onze mesos per resoldre el recurs. Així doncs, el 28 de setembre de 2005, l'EPA va resoldre negativament el recurs i, per tant, no va canviar la declaració que havia motivat la presentació de la sol·licitud.

64. U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 10. Segons aquest autor, tot i que des d'un punt de vista general aquesta idea pot ser vàlida,

ses per l'emissor de la informació reverteixen necessàriament en l'assoliment dels objectius previstos.

Per a Gasser, aquest model plasmat en les Directrius de l'OMB no és el seguit per la teoria de la comunicació. Tot i la pluralitat d'aproximacions que existeixen, observa que hi ha un ampli consens a considerar que els efectes de la informació no estan únicament determinats per l'emissor i el receptor, sinó que depenen en gran manera de tot un conjunt d'elements, com ara els coneixements previs o l'entorn comunicatiu. És per això que la qualitat de la informació s'ha d'estructurar com una xarxa complexa de referències a objectes, subjectes i contextos.<sup>65</sup>

– Costos generats per l'aplicació de les Directrius de l'OMB

No hi ha un coneixement dels costos que genera l'aplicació de les Directrius de l'OMB ni per a les agències.

Com observa l'informe de la U. S. Government Accountability Office (GAO), no s'ha pogut determinar l'impacte de les Directrius en les agències, ja que ni l'OMB ni les agències han establert mecanismes per conèixer-lo. Així, no es fa un seguiment ni dels recursos utilitzats ni de les persones que hi treballen. Això no obstant, el llarg termini de temps emprat per les diferents agències per resoldre les sol·licituds presentades en aplicació d'aquestes normes, pot ser un indicatiu útil a l'hora de calcular l'elevat volum de recursos que cal emprar per a la resolució.

– Restriccions en la difusió de la informació

El compliment dels estàndards de qualitat establerts per l'OMB pot suposar que els diferents actors implicats en la difusió de la informació del sector públic adoptin una actitud preventiva i, per tant, restrictiva de la difusió de la informació.<sup>66</sup>

– Usos no previstos de les Directrius de l'OMB

Una de les principals crítiques que s'ha fet tant a la IQA com a les Directrius de l'OMB, i, per tant, al model nord-americà de qualitat de la

---

una anàlisi més detinguda mostra que considerar que hi ha una relació causal entre els dos elements resulta força problemàtic.

65. U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 11.

66. U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 23.



informació del sector públic, ha estat que a través seu es dona sortida a determinats interessos i que la seva aplicació pot allunyar-se fàcilment dels objectius previstos formalment. Com a punt de partida, podem reproduir les il·lustratives paraules de Davis:

Si algú es pensava que la Llei d'informació de qualitat seria només usada per comptables obsessionats pels números per fer objeccions de poca importància sobre errors o decimals fora de lloc, ja s'ha mostrat que anaven errats. Importants grups empresarials han donat mostra que planegen utilitzar-la per modificar els processos de revisió científica entre iguals i ocultar de la difusió informació sobre els riscos per a la salut pública.<sup>67</sup>

Les veus crítiques amb la IQA consideren que aquesta norma pot constituir un nou mecanisme de regulació a través de la informació. De fet, aquests autors han observat que «les empreses descontentes han utilitzat la IQA per fer un ús contrari als procediments perfectament establerts i promulgar normes per millorar la qualitat de l'aire, netejar els abocadors de residus, i protegir la infància i el medi dels residus dels pesticides. De fet, si aquests abusos no són revisats, la IQA pot esdevenir la llei de mitja pàgina més destructiva, sense que gaire gent no sàpiga ni que és en els codis».<sup>68</sup>

De manera més particular, podem observar, com destaquen McGarity *et al.*, que les sol·licituds basades en la IQA són utilitzades de manera rutinària per:

- endarrerir les accions ja lentes que han facilitat àmplies oportunitats per a la participació o el comentari públic;
- excloure o retirar completament la informació inoportuna en comptes de corregir la informació incorrecta;
- corregir decisions polítiques, per part d'agències autoritzades a prendre aquestes decisions;
- evitar els procediments legals previstos per a la regulació;
- evitar l'acció de l'agència enfront d'informació incompleta o de baixa qualitat;

---

67. J. A. DAVIS, «Industry Test-Fires New Secrecy Weapon», *Metcalf Institute for Marine & Environmental Report*, 2002.

68. T. O. MCGARITY, S. A. SHAPIRO, R. I. STEINZOR, J. GOGER i M. CLUNE, *Truth and science betrayed: The case against the Information Quality Act*, Center for Progressive Regulation, 2005, p. 1.

- obtenir dades subjacents sense complir els procediments previstos en la Freedom of Information Act;
- esquivar els tribunals provant de desacreditar la informació que els advocats de les empreses no han pogut evitar en un judici i la informació que preferirien no trobar en un futur.

De fet, aquesta situació ja havia estat denunciada a la vista del procés de redacció de la IQA. Segons McGarity *et al.*, «la IQA va ser desenvolupada a petició de la indústria per una persona que va fundar una organització que ara rutinàriament presenta sol·licituds en aplicació de la Llei».<sup>69</sup> Segons aquests autors, «Tozzi i els seus clients de la indústria van impulsar l'adopció de la legislació sobre la qualitat de la informació pel que percebien com un moviment preocupant cap a la “regulació per la informació”, pel qual les agències governamentals facilitaven accés a la informació sobre les activitats de les entitats regulades a través d'Internet i d'altres mitjans».<sup>70</sup> Per això, consideren, que «l'objectiu de la IQA i l'intent dels seus esborranys no era el propòsit benigne d'establir un mecanisme per corregir errors tipogràfics, problemes de transcripció numèrica o enllaços web trencats; després de tot, a les agències ja hi ha mecanismes per fer front a aquests problemes». Segons aquests autors, en lloc d'això, la norma va ser dissenyada com una porta del darrere per introduir de nou qüestions relatives a aspectes incerts o dubtosos o reptes a polítiques desfavorables.<sup>71</sup> D'aquesta manera, quan s'utilitzen els mecanismes previstos en la IQA no es persegueix millorar la qualitat de les dades, sinó modificar les polítiques adoptades legítimament per les agències.

De fet, els grups industrials han utilitzat els nous procediments d'una manera estratègica per tal d'alentir, o fins i tot paraitzar, la publicació d'informació vergonyant o políticament inconvenient per a ells.<sup>72</sup>

---

69. T. O. MCGARITY, S. A. SHAPIRO, R. I. STEINZOR, J. GOGER i M. CLUNE, *Truth and science betrayed*, p. 5.

70. T. O. MCGARITY, S. A. SHAPIRO, R. I. STEINZOR, J. GOGER i M. CLUNE, *Truth and science betrayed*, p. 5.

71. T. O. MCGARITY, S. A. SHAPIRO, R. I. STEINZOR, J. GOGER i M. CLUNE, *Truth and science betrayed*, p. 6.

72. T. O. MCGARITY, S. A. SHAPIRO, R. I. STEINZOR, J. GOGER i M. CLUNE, *Truth and science betrayed*, p. 7.

#### 4. ELS AVENÇOS A EUROPA

A Europa no existeix una normativa comparable amb la IQA ni tampoc unes directrius o uns estàndards de qualitat de la informació pública com els que han estat desenvolupats als EUA per l'OMB i per les agències federals.

Això no obstant, en alguns països s'han pogut trobar algunes mesures per millorar la qualitat de la informació pública que es difon a través d'Internet.

L'anàlisi realitzada a les poques normes sobre l'Administració electrònica que han aprovat els estats membres de la Unió Europea, mostra que no es fa cap referència a la qualitat de la informació pública que difonen els llocs web de les administracions públiques. En estudiar les estratègies sobre l'Administració electrònica s'ha pogut veure alguna declaració política en aquesta matèria.

En particular, algunes de les diferents estratègies sobre l'Administració electrònica analitzades contenen referències a la qualitat de la informació difosa a Internet. Tot i que en aquest cas s'han pogut trobar diferents referències a la qualitat dels serveis públics en línia, més enllà d'aquestes declaracions genèriques no s'han trobat estratègies polítiques específiques respecte a la qualitat de la informació pública a Internet.

Això no obstant, en les estratègies adoptades en alguns països sí que es fa alguna menció, de diferent extensió, a aquest aspecte. A continuació, les esmentarem breument.

A França s'ha reconegut la necessitat de vetllar per la qualitat de la informació facilitada als llocs web, especialment a *www.service-public.fr*. Això no obstant, s'ha pogut observar que aquesta informació continua sent mediocre en comparació amb la qualitat de la informació en altres països.<sup>73</sup>

A Itàlia es reconeix la importància de la informació pública, però es considera que aquest recurs està mal distribuït, és utilitzat ineficientment i també pateix una alta redundància. Per això es considera que la qualitat de la informació ha de millorar, ja que sovint està difosa de manera imprecisa, sense una actualització periòdica i organitzada de maneres diferents en diferents llocs. Cal dur a terme accions, doncs, que permetin obtenir els màxims beneficis dels recursos informatius emmagatzemats i gestionats pel Govern, millorar la qualitat de la informació millorant l'exactitud i la rapidesa amb

---

73. Pla estratègic de l'Administració electrònica 2004-2007.

Vegeu una anàlisi de la qualitat de la informació pública difosa a través d'Internet a França a L. CLUZEL-MÉTAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, París, Dalloz, 2006, p. 257 i seg.

què s'actualitza aquesta i eliminant o reduint la redundància, i crear un marc legislatiu per a la classificació i l'ús de la informació pública. S'ha de poder garantir que la informació pública és precisa, completa, actualitzada i coherent. Així doncs, cal arregar la informació ja adquirida i millorar el procés per adquirir nova informació.<sup>74</sup>

A Eslovènia, l'estratègia de l'Administració electrònica preveu que la informació obtinguda en els portals públics ha de ser de la màxima qualitat possible i ha de ser verificada.<sup>75</sup>

Finalment, l'estratègia noruega sobre les tecnologies de la informació i la comunicació en el sector públic (2003-2005) fa referència a la necessitat d'adoptar criteris sobre la qualitat de les dades, així com la d'establir procediments i nomenar les agències com a responsables per recuperar, mantenir i posar a la disposició de tothom la informació pública.<sup>76</sup> Així mateix, a Noruega l'estratègia per a la societat de la informació preveu que, en el marc del projecte sobre biblioteques digitals, s'ha de vetllar específicament per la qualitat dels continguts.<sup>77</sup>

## **5. LA REGULACIÓ DE LA QUALITAT DE LA INFORMACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC A ESPANYA**

Com ja hem tingut l'oportunitat d'observar anteriorment, la regulació de la difusió de la informació pública a través d'Internet a Espanya no dona cap resposta als reptes que, des del punt de vista jurídic, es desprenen de la difusió de la informació pública a Internet i, en particular, els relatius a la qualitat de la informació.

Això no obstant, en el nostre ordenament jurídic hi ha altres elements, ja siguin principis generals, ja siguin normes sectorials aplicables a determinades informacions públiques (com ara les que incorporin dades personals, de salut o de medi ambient) que fan referència a aquesta qüestió. La LAECSP, com ja s'ha vist, ha introduït també alguns criteris en aquest àmbit.

---

74. «The Government's guidelines for the development of the Information Society», Roma, 2002.

Vegeu una anàlisi de la qualitat de la informació pública difosa a través d'Internet a Itàlia a F. MANGANARO i A. ROMANO TASSONE, *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torí, Giappichelli, 2005.

75. «eGovernment Strategy of the Republic of Slovenia for the period 2006 to 2010» (SEP-2010).

76. «Norway Strategy for ICT in the Public Sector. Strategy 2003-2005».

77. «eNorway 2009: The digital leap».

## 5.1. Principis generals

Hi ha diferents principis del dret que són directament aplicables a l'activitat informativa i que, particularment, poden facilitar que la informació que es difongui sigui de qualitat.

En concret, a continuació ens referirem als principis de transparència, objectivitat, eficàcia i confiança legítima, que es recullen en la LRJPAC. També caldrà parlar dels principis inclosos en la LAECSP.

A través de la transparència administrativa es persegueix que els ciutadans tinguin coneixement del que està succeint a l'interior de les oficines administratives: com es prenen les decisions i quines decisions s'han pres. El reconeixement del principi de transparència com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques i, en particular, de les relacions entre els ciutadans i l'Administració, ha superat el tradicional secret de les administracions públiques, que s'havia legitimat per múltiples raons.<sup>78</sup> En l'actualitat, el principi de transparència es troba recollit en l'article 3 LRJPAC, el qual plasma el que ja considerava l'article 105.b de la Constitució espanyola (CE).<sup>79</sup> La LAECSP, en el seu article 4.k, també el preveu. Segons aquest precepte, a través del principi de transparència i publicitat del procediment, l'ús dels mitjans electrònics ha de facilitar la màxima difusió, publicitat i transparència de les actuacions administratives.

El principi d'objectivitat imposa la imparcialitat en l'exercici de les funcions de les administracions públiques. Del principi d'objectivitat es pot derivar que l'Administració ha d'actuar de manera adequada a les seves finalitats. Aquest principi està formalment recollit en els articles 103 CE i 3 LRJPAC. Els principis d'igualtat, legalitat i neutralitat tecnològica, recollits en l'article 4 LAECSP, aprofundeixen en aquesta línia.

L'eficàcia és la consecució del resultat que correspon als objectius preestablerts per l'organització. L'article 103 CE també recull el principi d'eficàcia com a principi d'actuació de les administracions públiques en la seva funció de servir amb objectivitat els interessos generals.<sup>80</sup> Els principis d'ac-

---

78. Vegeu J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1993.

79. Vegeu A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa*.

80. Álvarez Rico considera que «[...] creo que no es casual que el principio de eficacia figure como el primero de los principios de organización, pues se trata de un principio guía u ordenador de los demás, que sin éste serían efectivamente contradictorios y neutralizantes entre sí, con el solo límite del principio de legalidad». Vegeu M. ÁLVAREZ RICO,

cessibilitat, cooperació i interoperabilitat, neutralitat tecnològica i simplificació administrativa previstos en l'article 4 LAECSP, contribueixen també a la consecució del principi d'eficàcia.

Finalment, el principi de confiança legítima s'ha incorporat fa relativament poc temps a l'ordenament jurídic espanyol.<sup>81</sup> La seva importància rau, com afirma Parejo, en la insuficiència que mostren avui dia els principis tradicionals de legalitat i de seguretat jurídica. El principi de confiança legítima persegueix protegir els ciutadans davant dels signes externs produïts de manera clara per l'Administració que els indueixin a confiar en la legalitat de l'actuació administrativa.

## 5.2. La normativa sectorial

Abans d'iniciar la nostra anàlisi de la normativa sectorial en matèria de qualitat de la informació, resulta d'interès posar en relleu que on trobem més normes que afecten aquesta matèria és en l'àmbit privat. Així, per exemple, la legislació sobre publicitat, contractació o mercats financers, des de fa temps fa referència a la necessitat de difondre la informació al mercat, als consumidors o a la societat en general, d'acord amb uns determinats paràmetres. Tot i que aquestes normes són d'aplicació als operadors privats i, particularment, en les seves relacions amb els ciutadans, no podem oblidar el paper que tenen les administracions públiques com a garants del compliment de les normes previstes.

Això no obstant, en l'àmbit juridicoadministratiu també trobem algunes normes que regulen la qualitat de la informació. Com es pot observar a con-

---

*Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*, Madrid, Dykinson, 1997, 2a ed., p. 167.

El Tribunal Constitucional ha anat delimitant en la seva jurisprudència la importància i l'extensió d'aquest principi. Així, per exemple, en la STC 179/1989, de 2 de novembre, s'afirma: «*Si la CE proclama expresamente en su artículo 1.1 que España se constituye en un estado social y democrático de derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasma-ción real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente*» (fonament jurídic [FJ] 3r).

81. Article 3.1 LRJPAC. Vegeu, respecte a aquesta qüestió, F. A. CASTILLO BLANCO, «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al ordenamiento jurídico español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 205 (2002).

tinuació, ens trobem davant d'àmbits d'intervenció pública molt diversos. Es pot trobar algun tipus de connexió entre totes aquestes normes més enllà del fet que són relativament recents. També algunes estan relacionades amb la intervenció administrativa en sectors o amb interessos dels ciutadans d'especial rellevància o sensibilitat (dades de caràcter personal).

### **5.2.1. Dades de caràcter personal**

Les tecnologies de la informació i la comunicació són noves amenaces per a la privacitat de les persones. Les tecnologies de la informació i la comunicació permeten accedir a dades personals disperses i agregar-ne d'altres fins a l'extrem de facilitar un perfil de la persona afectada sense que aquesta en tingui coneixement i sense deixar cap rastre. En l'àmbit internacional, això ha donat lloc a l'adopció d'unes normes amb l'objectiu d'establir les garanties dels ciutadans enfront del tractament que tant les administracions públiques com els agents privats fan de les seves dades personals.

En el cas espanyol, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de les dades de caràcter personal (LOPD), recull el principi de qualitat de les dades de caràcter personal. Com es pot observar, la LOPD considera diferents característiques a l'hora de definir les dades que són de qualitat: adequació, pertinència i no-excés per a les finalitats previstes, exactitud, actualització i veracitat.

#### *Artículo 4. Calidad de los datos*

- 1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.*
- 2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.*
- 3. Los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado.*

Si les dades de caràcter personal no compleixen aquestes característiques, es preveu que siguin cancel·lades i substituïdes per les dades corregides, rectificades o completades.

#### *Artículo 4. Calidad de los datos*

4. *Si los datos de carácter personal registrados resultaran ser inexactos, en todo o en parte, o incompletos, serán cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificandos o completados, sin perjuicio de las facultades que a los afectados reconoce el artículo 16.*
5. *Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados. No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados. Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que, por excepción, atendidos los valores históricos, estadísticos o científicos de acuerdo con la legislación específica, se decida el mantenimiento íntegro de determinados datos.*
6. *Los datos de carácter personal serán almacenados de forma que permitan el ejercicio del derecho de acceso, salvo que sean legalmente cancelados.*

Resulta d'interès observar que la LOPD recull diferents drets que permeten als interessats poder conèixer el contingut de les dades personals que té l'Administració pública que els afecten, així com poder sol·licitar la seva rectificació o cancel·lació.<sup>82</sup> En particular:<sup>83</sup>

- Dret d'accés a les dades personals: els interessats poden sol·licitar accedir de manera gratuïta a les seves dades personals, així com a la informació sobre el seu origen i a les comunicacions que s'hagin fet amb aquelles o que es prevegin fer.<sup>84</sup> L'accés a aquesta informació es pot fer mitjançant la seva visualització o a través de la indicació de les dades que són objecte de tractament. La LOPD preveu que aquest dret només pot ser exercit en intervals no inferiors a dotze mesos, excepte que s'acrediti un interès legítim per fer-ho.
- Drets de rectificació i cancel·lació: quan els interessats exerceixin aquests drets, els responsables del tractament hauran de fer-los efec-

---

82. L'article 23 LOPD preveu que es pot denegar l'exercici dels drets d'accés, rectificació i cancel·lació en funció dels perills que es puguin derivar d'aquest fet per a la defensa de l'Estat o la seguretat pública, la protecció dels drets i les llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'estan realitzant.

83. Vegeu els articles 15 i 17 LOPD.

84. Article 15.



tius en el termini màxim de deu dies. En particular, es preveu que s'han de rectificar o cancel·lar les dades de caràcter personal que siguin inexactes o incompletes. Una de les conseqüències de la rectificació o la cancel·lació és que, si les dades afectades ja haguessin estat objecte de comunicació, el responsable del tractament ha de notificar la rectificació o la cancel·lació efectuada a totes les persones a qui s'haguessin comunicat, les quals, en el cas que mantinguin encara les dades, les han de rectificar o cancel·lar.

La LOPD preveu que per a l'exercici d'aquests drets no s'ha d'exigir cap tipus de contraprestació.<sup>85</sup>

Els interessats titulars dels drets poden presentar una reclamació davant l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.<sup>86</sup> Aquestes reclamacions poden presentar-se quan es deneguin totalment o parcial els drets d'accés, rectificació o cancel·lació. L'Agència Espanyola de Protecció de Dades disposa d'un termini màxim de sis mesos per dictar una resolució respecte a aquesta qüestió.<sup>87</sup>

Finalment, podem també recordar que la LOPD preveu que els interessats tenen dret a rebre una indemnització quan s'incompleix allò establert en la Llei, i, per tant, cal entendre també, quan les dades de caràcter personal no tinguin la qualitat prevista en la mateixa Llei, o els suposi un dany o una lesió en els seus béns o drets. La LOPD recorda que, quan es tracti de fitxers de titu-

---

85. Article 17 LOPD.

86. D'acord amb la Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, correspon a aquesta agència vetllar pel compliment de la legislació vigent sobre protecció de dades de caràcter personal i controlar-ne l'aplicació, especialment pel que fa als drets d'informació, accés, rectificació, cancel·lació i oposició. Així mateix, les persones interessades a les quals es denegui, parcialment o totalment, l'exercici dels drets d'oposició, accés, rectificació o cancel·lació, poden posar aquest fet en coneixement de l'Agència Catalana de Protecció de Dades.

Cal recordar que, com estableix l'article 3.1 de la Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, «l'Agència Catalana de Protecció de Dades exerceix la seva autoritat de control sobre els tractaments de dades personals duts a terme per la Generalitat de Catalunya, pels ens que integren l'Administració local i per les universitats en l'àmbit territorial de Catalunya, pels organismes i les entitats autònomes que depenen de l'Administració de la Generalitat o dels ens locals i pels consorcis dels quals formen part».

87. Article 18 LOPD.

En el cas de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, aquesta ha de resoldre expressament sobre la procedència o la improcedència de la denegació en el termini de tres mesos (art. 7.2 Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades).

laritat pública, la responsabilitat s'ha d'exigir d'acord amb la legislació reguladora del règim de responsabilitat de les administracions públiques.<sup>88</sup>

### 5.2.2. *Medi ambient*

La informació sobre medi ambient es considera un instrument essencial per portar a terme unes polítiques mediambientals més responsables i eficaces, i per millorar i incrementar el suport que els ciutadans els donin i la responsabilització dels poders públics davant dels ciutadans.<sup>89</sup>

En l'actualitat, la regulació del dret d'accés a la informació sobre medi ambient es troba en la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE).

Aquesta norma preveu dos mecanismes perquè els ciutadans puguin tenir accés a la informació sobre medi ambient:

- Accés a la informació sobre medi ambient, que es dona davant d'una petició per part d'un ciutadà perquè les administracions públiques li facilitin un document o una informació. L'accés passiu requereix que les administracions públiques tinguin classificada i arxivada correctament la informació, a fi que, davant d'una petició, pugui ser localitzada correctament.
- Difusió de la informació sobre medi ambient, que es dona a través de l'acció explícita de l'Administració de donar a conèixer la informació pública a través d'uns mitjans específics que posa a la disposició dels ciutadans.

En relació amb les característiques que ha de complir aquesta informació sobre medi ambient que difonen les autoritats públiques, la Llei 27/2006, de 18 de juliol, preveu que:<sup>90</sup>

---

88. Article 19 LOPD.

89. «Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta». Conveni d'Aarhus, 1998.

90. Article 6 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol.

- a) Les autoritats públiques han d'adoptar les mesures oportunes per assegurar la difusió gradual de la informació ambiental i que es posa a la disposició del públic de la manera més àmplia i sistemàtica possible.
- b) Les autoritats públiques han d'organitzar i actualitzar la informació ambiental rellevant per a la seva difusió activa i sistemàtica al públic mitjançant les tecnologies de la informació i les telecomunicacions.
- c) Les autoritats públiques han d'adoptar les mesures necessàries per garantir que la difusió de la informació ambiental es fa gradualment en bases de dades electròniques de fàcil accés al públic a través de les xarxes públiques de telecomunicacions.
- d) Les autoritats públiques han de vetllar perquè, en la mesura de les seves possibilitats, la informació recollida per elles mateixes o la recollida en nom seu estigui actualitzada i sigui precisa i susceptible de comparació.<sup>91</sup>

Finalment, es pot posar en relleu que la Llei 27/2006, de 18 de juliol, preveu un mecanisme l'ús del qual pot permetre garantir la qualitat de la informació sobre medi ambient que es difongui. En particular, ens referim al que preveu l'article 12 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol: «en la contestació a les sol·licituds sobre informació ambiental relativa a les qüestions a què es refereix l'article 2.3.b), les autoritats públiques hauran d'informar, si així se sol·licita i sempre que estigui disponible, del lloc on es pot trobar informació sobre els següents extrems: a) el mètode de medició, incloent-hi el mètode d'anàlisi, de mostreig i de tractament previ de les mostres, utilitzat per a l'obtenció d'aquesta informació, i b) la referència al procediment normalitzat emprat».

### 5.2.3. *Salur*<sup>92</sup>

La Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, ja va preveure en el seu articulat algunes referències genèriques al paper de la informació en

---

91. Article 5 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol.

92. En l'àmbit de la Unió Europea s'ha estat fomentant la qualitat de la informació sanitària. Així, la Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, «eEurope 2002: Criteris de qualitat per als llocs web relacionats amb la salut» [COM (2002) 667 final], de 29 de novembre de 2002, recull tot un seguit d'indicadors sobre la qualitat en relació amb la sanitat a Internet.

l'àmbit sanitari.<sup>93</sup> Així, des d'una perspectiva genèrica, preveia que «els poders públics hauran d'informar els usuaris dels serveis del sistema sanitari públic, o vinculats a ell, dels seus drets i dels seus deures».<sup>94</sup> Alhora, en aquesta llei ja es va reconèixer com a dret dels ciutadans respecte a les administracions públiques sanitàries el dret a la informació sobre els serveis sanitaris a què es pot accedir i sobre els requisits necessaris per a l'ús d'aquests.<sup>95</sup>

A més, regulava la integració de la informació relativa a cada pacient en les àrees de salut a través del principi d'història clínica única. Aquest precepte ha estat derogat per les normes que s'han anat aprovant, reguladores dels drets i les obligacions en matèria d'informació i documentació clínica.

Al nostre efecte, en aquest moment podem referir-nos a la Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i dels drets i les obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, i a la Llei catalana 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica.<sup>96</sup>

Pel que fa a la Llei 41/2002, de 14 de novembre,<sup>97</sup> preveu que «la informació clínica forma part de totes les actuacions assistencials i ha de ser verídica, s'ha de comunicar al pacient de manera comprensible i adequada a les seves necessitats [...]».<sup>98</sup> El metge responsable del pacient, juntament amb els altres professionals que l'atenguin durant el procés assistencial, han de garantir a aquest el compliment del seu dret a la informació.

Respecte a la Llei catalana 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació

---

Als EUA també hi ha hagut una preocupació en aquest sentit. Així, la U. S. Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), de 1996, preveu que les persones tenen dret a revisar els arxius mèdics en relació amb la seva exactitud, completesa i claredat, i a presentar una sol·licitud per esmenar la informació deficient. Com observa English, l'HIPAA reconeix que és tan important per als prestadors de serveis sanitaris facilitar una atenció de qualitat, com donar una informació de qualitat. Vegeu L. P. English, «Information quality and regulation», p. 36.

93. La Llei 25/1990, de 20 de desembre, del medicament, també fa referència a la necessitat de donar informació suficient en aquest àmbit.

94. Article 9 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril.

95. Article 10 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril.

96. DOGC, núm. 3303, d'11 de gener de 2001, p. 464.

97. Resulta interessant observar que l'article 2 de la Llei 41/2002, de 14 de novembre, preveu que els usuaris o pacients tenen el deure de facilitar les dades sobre el seu estat físic o sobre la seva salut de manera lleial i verídica, així com el de col·laborar en la seva obtenció, especialment quan siguin necessàries per raons d'interès públic o amb motiu de l'assistència sanitària.

98. Article 4 de la Llei 41/2002, de 14 de novembre.

clínica, també preveu que, en qualsevol intervenció assistencial, els pacients tenen dret a conèixer tota la informació obtinguda sobre la seva pròpia salut. Aquesta informació ha de ser verídica i s'ha de donar de manera comprensible i adequada a les necessitats del pacient.<sup>99</sup> Aquesta llei també fa referència a la informació epidemiològica en els següents termes: «[E]ls ciutadans tenen dret a tenir un coneixement adequat dels problemes de salut de la col·lectivitat que impliquen un risc per a la salut, i que aquesta informació es difongui en termes verídics, comprensibles i adequats per a la protecció de la salut.»<sup>100</sup>

### 5.3. Les ordenances reguladores de l'Administració electrònica

Resulta rellevant, pel seu contingut, referir-se en aquest punt a l'Ordenança reguladora de l'Administració electrònica a Barcelona, adoptada el 2006.<sup>101</sup>

En aquesta norma es recullen diferents principis que ha de complir la informació que difon l'Administració municipal barcelonina i que podríem incloure en l'apartat de qualitat de la informació. En particular, es preveuen els principis d'accessibilitat i usabilitat, completesa i exactitud, actualització i consulta oberta de la informació, com es detalla a continuació.

La difusió per mitjans electrònics de la informació pública d'interès general i de la informació que l'Administració municipal està obligada a fer pública, s'ha de fer de conformitat amb els principis següents:

a) Principi d'accessibilitat i usabilitat

L'Administració municipal ha de garantir l'ús de sistemes senzills que permetin obtenir informació d'interès ciutadà, de manera ràpida i segura i comprensible.

---

99. Article 2 de la Llei catalana 21/2000.

100. Article 4 de la Llei catalana 21/2000.

101. L'Ordenança municipal d'Administració electrònica de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès recull diferents principis per a la difusió de la informació que afecten la qualitat d'aquesta, com ara el principi de fàcil accés i efectivitat, el principi de completesa i exactitud, el principi d'actualització i el principi de consulta oberta i d'accés universal i obert (art. 4). En la mateixa línia, vegeu l'Ordenança per a l'impuls de l'Administració electrònica i la regulació de l'ús de mitjans electrònics en l'Administració municipal de Sant Feliu de Llobregat (art. 6). L'Ordenança municipal per al Govern i l'Administració electrònica de Terrassa únicament preveu que «el web ha de complir els estàndards d'accessibilitat i qualitat recomanats per a les administracions públiques» (art. 21).

L'Administració municipal ha de potenciar l'ús de criteris unificats en la recerca i la visualització de la informació que permetin una millor difusió informativa, tot seguint els criteris i els estàndards internacionals i europeus d'accessibilitat i tractament documental.

L'Administració municipal ha de posar a la disposició dels ciutadans amb discapacitats o amb dificultats especials, els mitjans necessaris per tal que puguin accedir a la informació pública a través de mitjans electrònics, tot seguint els criteris i estàndards generalment reconeguts.

b) Principi de completesa i d'exactitud de la informació que publiqui l'Administració municipal

L'Administració municipal ha de garantir, en l'accés a la informació de forma electrònica, l'obtenció de documents amb el contingut exacte i fidel a l'equivalent en suport paper o en el suport en què s'hagi emès el document original. La disponibilitat de la informació en forma electrònica no ha d'impedir o dificultar l'atenció personalitzada a les oficines públiques o per altres mitjans tradicionals.

c) Principi d'actualització

Els diferents òrgans de l'Administració municipal han de mantenir actualitzada la informació pública que sigui accessible per canals electrònics. En les publicacions electròniques han de constar les dates de l'actualització.

d) Principi de garantia de protecció de dades de caràcter personal

L'Administració municipal ha d'aprofitar la tecnologia disponible en cada moment per tal de garantir els drets inherents a la protecció de les dades personals, per la qual cosa ha de garantir les mesures de seguretat que impedeixin qualsevol traçabilitat personal no emparada per la finalitat o el consentiment.

e) Principi de consulta oberta dels recursos d'informació d'accés universal i obert

L'Administració municipal ha de garantir l'accés a la informació pública que, de conformitat amb la Carta municipal de Barcelona, sigui d'accés general, sense exigir cap tipus d'identificació prèvia.

## **5.4. Les cartes de serveis**

Seguint una aproximació general, podríem dir que les cartes de serveis són un document en el qual s'estableix la forma de prestació d'un servei públic.

En tot cas, no hem d'oblidar que, com assenyala Pollitt, el mateix concepte de *carta de serveis* és poc clar. A més, com que n'hi ha de tants tipus, és difícil poder destacar un conjunt de drets i deures comuns dels ciutadans.

Tanmateix, les cartes de serveis no tenen caràcter normatiu.<sup>102</sup> De fet, en un moment determinat no és necessari que siguin normes jurídiques, malgrat que, des de l'òptica judicial, puguin ser tingudes en compte pels jutges contenciosos administratius en el moment d'analitzar la prestació correcta d'un servei públic per part de l'Administració pública i valorar l'exercici correcte de la discrecionalitat que la norma general atribueix a aquesta en el moment de configurar com serà prestat aquest servei. Les cartes de serveis signifiquen l'establiment d'un compromís per part de la mateixa Administració que ha d'autolimitar l'exercici futur de la discrecionalitat que la mateixa norma reguladora del servei li atribueix. Això vol dir que les violacions del contingut de les cartes de serveis potser no són directament exigibles davant dels tribunals, però sí que poden ser tingudes en compte.

Les cartes de serveis tenen dues finalitats prioritàries: la informació i el compromís.

En els últims anys i particularment en els països de l'OCDE, hi ha hagut un consens en relació amb el paper dels poders públics respecte als usuaris i consumidors dels serveis prestats. En aquest sentit, es considera que els poders públics han de ser més responsables i han de donar més poder als ciutadans, cosa que poden fer, en particular, facilitant-los més informació. Les diverses iniciatives adoptades en aquesta matèria s'han concretat, en general en la majoria de països, al voltant de les cartes de serveis.<sup>103</sup>

---

102. No entrem en aquest moment, perquè no és l'objecte del nostre estudi, a dilucidar si les cartes de serveis són o no normes jurídiques. Vegeu, a favor de la primera opció, D. C. SANZ PÉREZ, «La posición del usuario frente a la actividad de servicio público: especial atención a los servicios sanitarios», *Derecho y Salud*, núm. 6 (gener-juny 1998), p. 7; i a favor de la segona, vegeu Drewry, qui considera que, a la Gran Bretanya, la idea d'una protecció política més que no pas legal dels ciutadans contra l'Administració pública està profundament arrelada en la tradició jurídica. Vegeu Gavin R. DREWRY, «Citizen's Charters: raised standards, public empowerment», 24th International Congress of Administrative Sciences, 1998.

103. És important ressaltar algunes iniciatives que han tingut lloc en països del nostre entorn: per exemple, a la Gran Bretanya, a través de la unitat Service First; als EUA, a partir del document del vicepresident Al Gore, «Putting citizens first», i la seva concreció posterior en l'Executive Order 12862, Setting Customer Service Standards, d'11 de setembre de 1993; a França, al març de 1992 es va aprovar una carta de serveis genèrica; a Itàlia, el 27 de gener de 1994 es va aprovar la Directiva del president del Consell de Ministres sobre la prestació de serveis públics (vegeu *Revista de Administración Pública* [RAP], núm. 139, i RAP, núm. 142).

Les cartes de serveis tenen un contingut i un propòsit diferent, en certa manera a causa de les diferents tradicions jurídiques dels països en les quals s'han anat aprovant, però coincideixen (amb diverses combinacions) a introduir iniciatives per millorar la transparència i l'accessibilitat dels serveis, la simplificació dels procediments administratius, el desenvolupament d'indicadors, la publicació de resultats i la millora dels mecanismes d'indemnització i queixa dels ciutadans.

A Espanya, deixant al marge algunes iniciatives autonòmiques en aquesta matèria (Madrid, Catalunya, el País Basc), el Govern ha aprovat el Reial decret 1259/1999, de 16 de juliol, pel qual es regulen les cartes de serveis i els premis a la qualitat en l'Administració general de l'Estat. Posteriorment, també ha aprovat el Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat a l'Administració general de l'Estat, al qual ens hem referit anteriorment.<sup>104</sup> D'acord amb aquesta norma:

*Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración general del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.*<sup>105</sup>

Pel que fa a la qualitat, les cartes de serveis han de recollir de manera clara, senzilla i comprensible pels ciutadans:

- Els nivells o estàndards de qualitat que s'ofereixen i, en tot cas, els terminis per a la tramitació dels procediments, així com, si escau, per a la prestació dels serveis; els mecanismes d'informació i comunicació disponibles, ja sigui general o personalitzada; els horaris, els llocs i els canals d'atenció al públic.
- Les mesures que assegurin la igualtat de gènere, facilitin l'accés al servei i millorin les condicions de la prestació.
- Els sistemes normalitzats de gestió de la qualitat, medi ambient i prevenció de riscos laborals que tingui, si escau, l'organització.
- Els indicadors utilitzats per a l'avaluació de la qualitat i, específicament, per al seguiment dels compromisos.

---

104. Vegeu una anàlisi d'aquesta norma a J. TORNOS MAS, «Las cartas de servicios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10 (2006).

105. Article 8 del Reial decret 951/2005.



Tot i la previsió que recull el Reial decret 951/2005 sobre la necessitat de constatar a les cartes de servei els nivells de qualitat dels serveis públics, l'anàlisi de les cartes de serveis electrònics de l'Administració general de l'Estat mostra que aquest extrem no es realitza de manera completa i suficient, per la qual cosa fins ara no han estat útils a l'hora de garantir la qualitat de la informació que difonen els òrgans i les entitats de l'Administració general de l'Estat.<sup>106</sup>

## **6. MECANISMES DE CONTROL DE LA QUALITAT DE LA INFORMACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC**

Existeixen diferents mecanismes a través dels quals es pot garantir la qualitat de la informació del sector públic que difonen les administracions públiques. La millora de la qualitat de la informació del sector públic pot fer-se de manera proactiva o reactiva.

La qualitat pot exigir-se en diferents fases del procés d'elaboració, difusió o arxiu de la informació. Aquesta decisió pot tenir conseqüències importants, ja que, si ens centrem exclusivament en la difusió d'informació, si aquesta s'ha elaborat o creat de manera incorrecta, només garantirem que s'ha difós correctament una informació incorrecta.

A través de diferents mecanismes pot fer-se front a aquesta situació. Aquests mecanismes poden tenir la finalitat de garantir la qualitat de la informació que les administracions públiques difonen a través d'Internet, o bé la de garantir que la informació difosa sense qualitat pugui revisar-se i, si escau, corregir-se.

A continuació farem referència als mecanismes de control de la qualitat de la informació del sector públic *ex ante* i que, per tant, persegueixen millorar la gestió de la informació per garantir la qualitat, i als mecanismes *ex post*, que tenen la finalitat de revisar la informació que s'ha difós i no s'adapta als criteris de qualitat establerts.

---

106. Fins a aquest moment s'han aprovat les cartes de serveis electrònics dels següents òrgans: Àrea del President del Govern; Institut Nacional d'Administració Pública (Ministeri d'Administracions Públiques); Classes Passives Militars i Institut Social de les Forces Armades (Ministeri de Defensa); Direcció General de Costos de Personal i Pensions Públiques i Direcció General del Cadastre (Ministeri d'Economia i Hisenda); Butlletí Oficial de l'Estat, Centre d'Investigacions Sociològiques; Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals; Consell d'Administració del Patrimoni Nacional (Ministeri de la Presidència); Consell Superior d'Esports (Ministeri d'Educació i Ciència).

## 6.1. Mecanismes *ex ante*

Mitjançant l'establiment de criteris *ex ante* es persegueix que la informació pública tingui, abans de ser difosa a través d'Internet, la qualitat necessària per satisfer les necessitats previstes.

Això es pot aconseguir de diferents maneres. Per exemple, com observa English, hi ha tres maneres de regular la qualitat de la informació:<sup>107</sup>

- especificar les normes i els requisits de qualitat de la informació i establir sancions pel seu incompliment;
- especificar normes per a les pràctiques de les empreses i autoritzar els usuaris a auditar o inspeccionar les dades per identificar-hi errors per tal que puguin ser corregits;
- especificar normes i regulacions que dirigeixin els processos interns que han de promoure o incrementar la qualitat de la informació.

En aquest punt, podem observar que hi ha dues possibilitats: o bé establir uns criteris de qualitat, o bé establir un procediment per garantir la qualitat. En aquesta qüestió, resulta d'interès seguir Gasser, que afirma que els requisits basats en el contingut poden ser reconceptualitzats com a requisits procedimentals. Per exemple, diu que l'objectivitat és un requisit substantiu paradigmàtic, que pot ser reemplaçat per una avaluació per iguals (*peer review*).<sup>108</sup> L'adopció d'un procediment o altre depèn, per Trudel, del grau de consens que existeix entre els diferents actors implicats. Com més alt sigui aquest consens, més fàcil serà adoptar un mecanisme detallat de drets i obligacions, cosa que serà més difícil quan aquest consens no existeixi o sigui molt baix.<sup>109</sup>

Als mecanismes anteriors, podem afegir-hi els relatius a l'acreditació de la qualitat per part d'una entitat externa.

---

107. L. P. ENGLISH, «Information quality and regulation», p. 43.

108. U. GASSER, «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse», p. 12.

109. P. TRUDEL, «Law in pursuit of information quality», a U. GASSER (ed.), *Information quality regulation: foundations, perspectives and applications*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2004, p. 104.

### 6.1.1. Segells de qualitat d'un lloc web<sup>110</sup>

Una manera de contribuir a la millora de la qualitat de la informació del sector públic és mitjançant el reconeixement de les entitats que treballen en aquesta línia. Aquest reconeixement es pot fer mitjançant l'acreditació de la qualitat o bé mitjançant l'atorgament de premis o mencions a la qualitat.

En aquesta línia, resulta d'interès portar a col·lació l'experiència de l'Agència de Qualitat d'Internet (IQUA).

La IQUA és una associació integrada per entitats públiques independents amb les seves competències principals directament vinculades amb Internet. En particular, en l'actualitat formen part de la IQUA: el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, el Consell Andorrà de l'Audiovisual, el Consejo Audiovisual de Navarra i Red.es.

Entre les seves funcions, destaquen les següents:

- Promoure i fomentar l'autoregulació a Internet.
- Implementar un sistema de certificació de la qualitat al qual pugui sotmetre's qualsevol persona física o jurídica que exerceixi la seva activitat en l'àmbit d'Internet. A aquest efecte, s'ha d'establir:
  - Un procediment d'acreditació del compliment del codi de principis generals, així com dels codis d'autoregulació adoptats pels grups sectorials.
  - Un sistema de distintius acreditatius del compliment dels codis d'autoregulació esmentats.
- Col·laborar en la defensa dels drets dels agents i usuaris de la Xarxa, incloent-hi els relatius a la propietat intel·lectual.
- Rebre i tramitar les queixes i els suggeriments fets pels usuaris d'Internet, fins i tot l'exercici de la funció arbitral, si escau. Això, sens perjudici de la utilització d'altres vies que aquells considerin adients conforme a la legalitat vigent.

Per a l'exercici de les seves funcions, la IQUA ha elaborat un codi deontològic que fa referència a aquells principis generals que han de ser respectats per a la defensa de l'interès general i dels drets dels ciutadans. Des de

---

110. Altres països també han creat segells específics en l'àmbit de l'Administració electrònica; per exemple, Àustria, amb el segell de qualitat de l'Administració electrònica (<http://www.guetesiegel.gv.at/>).

la perspectiva que estem analitzant en aquest moment, ens interessa destacar especialment:<sup>111</sup>

- El principi de legalitat: els serveis que s’ofereixen a la Xarxa estan sotmesos a la legalitat vigent. Els membres es comprometen a no acceptar ni estimular pràctiques il·legals.
- El principi d’honoradesa: els proveïdors han d’establir amb els usuaris una relació comercial que sigui competent, transparent, comprensible i raonable.
- El principi de responsabilitat: els proveïdors han d’assumir la responsabilitat dels continguts que posen a la disposició dels usuaris.
- El principi de confidencialitat: tots els subjectes que actuen a través d’Internet han de ser identificables, però en la seva activitat ordinària a la Xarxa tenen dret a preservar l’anonimat.
- El principi de protecció del consumidor en el marc del comerç electrònic: les activitats comercials han de respectar els principis de transparència i accessibilitat i s’han de sotmetre a les normatives de protecció del consumidor.
- El dret de propietat intel·lectual i industrial: cal tutelar el dret dels autors a les seves creacions intel·lectuals i industrials, d’acord amb la normativa vigent.

Aquests principis inclosos en el codi deontològic han estat posteriorment detallats a l’efecte de poder dur a terme l’activitat establerta en els «Criteris que s’utilitzen a les auditories per a l’obtenció del segell de qualitat IQ».<sup>112</sup> D’aquests criteris, ens interessa destacar-ne especialment dos:

- Continguts: la informació ha de ser clara, verídica i adequada al públic objectiu. Es revisa una mostra dels continguts (pàgines més significatives) per determinar que sigui així.
- Responsabilitat sobre els continguts: existeix una nota d’exempció de responsabilitat sobre els continguts no gestionats directament pel mateix lloc web (en cas que n’hi hagi) i també sobre les dades que es puguin recollir (fòrums, opinions, llibres de visita i enllaços a tercers).

---

111. Altres principis són els de protecció de la dignitat humana, protecció dels menors, protecció de l’ordre públic i protecció de la vida privada.

112. [http://www.iqna.net/archivos/1569-89-archivo/Criteris\\_IQ\\_-\\_cat.pdf?download=1](http://www.iqna.net/archivos/1569-89-archivo/Criteris_IQ_-_cat.pdf?download=1).

La IQUA comprova el respecte d'aquests criteris mitjançant una auditoria del lloc web i atorga a aquest un segell de qualitat IQ, a petició del responsable de cada web.

Aquest segell de qualitat IQ és un logotip que s'insereix a les pàgines web acreditades.

Un cop acreditada una determinada pàgina web, la IQUA pot dur a terme més avaluacions per tal de comprovar que se segueixen complint els criteris establerts.

A més, també es preveu que els usuaris d'Internet poden denunciar davant la IQUA les presumptes infraccions del codi de conducta per part de pàgines web que ja tenen el segell de qualitat IQ. En el cas que es comprovi que efectivament no es manté la qualitat acreditada, es concedeix un termini per a l'esmena de les irregularitats. En el cas que no s'esmenin, s'invalida el segell de qualitat.

Són pocs els llocs web analitzats que incorporen el segell de qualitat. En particular, només l'incorporen un 11,45% del total de llocs web visitats.

Del total de vint-i-dos llocs web que tenen el segell emès per la IQUA, dos són de comunitats autònomes<sup>113</sup> i la resta són d'ens locals.<sup>114</sup>

En els llocs web analitzats no hi ha cap altre segell de qualitat.<sup>115</sup>

A més del segell de qualitat, la IQUA convoca anualment un premi a la qualitat de les pàgines web, que valora que aquestes compleixin alts nivells d'usabilitat, accessibilitat i tecnologia, i també té en compte el seu disseny i el seu contingut.

### **6.1.2. Clàusules legals o condicions d'ús**

L'ús de les clàusules legals o les condicions d'ús s'ha anat estenent a les pàgines web de les administracions públiques. En relació amb les pàgines web de les administracions públiques, no sembla que es pugui concloure que

---

113. Catalunya i Navarra, que són alhora dues de les comunitats autònomes promotores de la IQUA.

114. Ajuntaments d'Ampostà, Badalona, Barcelona, Girona, Granollers, les Franqueses del Vallès, Lleida, Lliçà d'Amunt, Mataró, Mollet del Vallès, Montornès del Vallès, Palafrugell, Parets del Vallès, Sabadell, Salou, Sant Adrià de Besòs, Sant Quirze del Vallès, Santa Coloma de Gramenet i Terrassa, i la Diputació de Barcelona.

115. Això no obstant, sí que s'incorporen altres segells que acrediten el compliment d'altres estàndards, com ara els d'accessibilitat.

tenen caràcter normatiu, entre altres motius perquè no s'aproven mitjançant el procediment reglamentari ni són objecte de publicació als diaris oficials.

Enfront d'aquesta inconcreció, més aviat s'ha de concloure que ens trobem davant d'unes regles que regeixen la prestació del servei de difusió d'informació pública a Internet.

Aquesta sembla que és la postura obertament mantinguda en algunes pàgines web analitzades, en les quals es recullen afirmacions com les següents:

- «Qui utilitzi aquesta pàgina web té la condició d'usuari, i això implica l'acceptació plena i sense reserves de totes i cadascuna de les disposicions incloses en aquest avís legal.»<sup>116</sup>
- «He entès el text i accepto les condicions per fer els tràmits.»<sup>117</sup>
- «S'entén que l'accés o la sola utilització del web per part de l'usuari implica l'adhesió d'aquest a les condicions generals que en aquest avís legal es publiquen.»<sup>118</sup>
- «*Por ello, si las consideraciones detalladas en este aviso legal no son de su conformidad, rogamos que no haga uso del portal, ya que cualquier uso del mismo o de los servicios y contenidos en él incluidos implicará la aceptación de los términos legales recogidos en este texto.*»<sup>119</sup>
- «Es poden modificar els termes i les condicions que apareixen en el lloc web, per la qual cosa s'aconsella la consulta d'aquest amb una periodicitat raonable.»<sup>120</sup>
- «*Tanto el acceso a la web, como el uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo, son de la exclusiva responsabilidad de quien lo realiza.*»<sup>121</sup>

Per tant, d'acord amb aquestes clàusules, el ciutadà, pel fet d'accedir a la pàgina web de l'Administració pública, es converteix en usuari i des d'aquest moment accepta les condicions d'ús estipulades. Però no només això: aquest consentiment implícit també comporta que assumeixi el compromís

---

116. Ajuntament de Castelldefels.

117. Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda.

118. Ajuntament d'Arenys de Mar.

119. Ministeri de Defensa.

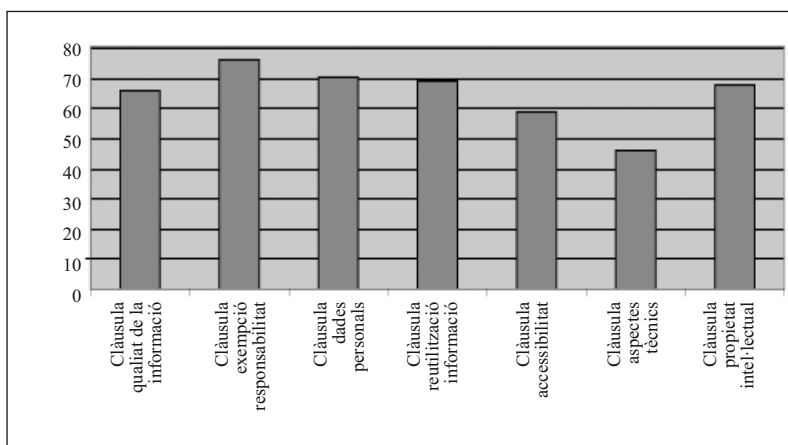
120. Ajuntament de Lleida.

121. Govern del País Basc.

de fer un ús adequat i lícit dels continguts i procediments incorporats i assumi la responsabilitat per l'ús que faci de l'Administració electrònica.

Un altre aspecte rellevant és que sota l'etiqueta d'*avis legal* o *condicions d'ús* s'engloben aspectes molt diversos que poden abastar des de qüestions estrictament tècniques fins a l'establiment de règims específics i particulars, com per exemple en relació amb la responsabilitat administrativa per la informació difosa, a la qual ens referirem més endavant. En el gràfic següent es recull la tipologia de les clàusules legals que es recullen en les pàgines web analitzades. Tot i que aquestes clàusules es troben només en aproximadament un terç dels llocs web analitzats, la seva importància des del punt de vista jurídic requereix una anàlisi més profunda.

**Gràfic 5.** Tipologia de clàusules legals



Font: elaboració pròpia.

En el 32,81% dels llocs web (63) analitzats s'ha incorporat una clàusula específica sobre la qualitat de la informació difosa en aquell espai. Resulta interessant observar que, si bé el 100% de les institucions comunitàries incorporen aquesta clàusula, només el 23% dels ens locals catalans de més de deu mil habitants ho fan. En el cas de l'Administració general de l'Estat, ho han fet el 64% dels ministeris, i pel que fa a les comunitats autònomes, ho han fet també el 64%.

De fet, hauríem de precisar l'afirmació anterior, ja que observem que és, més que no pas una clàusula sobre la qualitat de la informació pública difosa, una clàusula de prevenció sobre la no-qualitat de la informació difosa.

Aquestes clàusules, com veurem tot seguit, tenen un caràcter i un contingut genèrics, la qual cosa dóna més inseguretat jurídica, des del moment que el ciutadà no té cap criteri per saber si una informació específica coneguda a través del lloc web és correcta o està actualitzada, més enllà de la consulta de les fonts originals, que en alguns casos seran accessibles també a través del web,<sup>122</sup> però en d'altres no.

En particular, un cop s'han analitzat les clàusules relatives a la qualitat de la informació, s'ha pogut observar que tenen un contingut divers. Això no obstant, com es pot observar en la taula següent, la clàusula que més es repeteix és la relativa al dret de l'Administració pública a modificar de manera unilateral i sense avís previ els continguts, afegint-n'hi o suprimint els que ja hi havia.

Però no podem passar per alt que en alguns llocs web l'Administració afirma que no es garanteix que la informació estigui lliure d'errors tècnics ni que no hi hagi omissions en la informació, ni que el lloc web ofereixi necessàriament informació exhaustiva, completa, exacta o actualitzada. En altres paraules, no garanteix que faciliti informació de qualitat.

---

122. Per exemple, en el cas dels diaris oficials que es publiquen de manera autèntica a través d'Internet, com ara el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* ([www.diba.es](http://www.diba.es)).



**Taula 4.** Clàusules de qualitat de la informació

Clàusula de qualitat	Nre. de llocs web	% clàusules qualitat	% total webs analitzats
El contingut del web només té finalitat informativa.	16	25,4	8,3
Per a la validesa i l'eficàcia jurídica de la informació cal anar als butlletins oficials; per tant, la informació no substitueix la publicitat que es faci en aquells mitjans.	19	30,2	9,9
L'Administració pública es reserva els drets de modificar de manera unilateral i sense avís previ els continguts, introduir-ne de nous o suprimir-ne d'altres.	30	47,6	15,6
La presència d'enllaços a altres webs externs té un caràcter merament informatiu.	1	1,6	0,5
L'usuari assumeix, coneix i accepta que les dades poden ser inexactes, poden contenir errors o poden no estar degudament actualitzades.	3	4,8	1,6
L'Administració no avala, no supervisa i no consent els enllaços fets al seu web des d'altres pàgines web.	1	1,6	0,5
L'Administració no garanteix que la informació estigui lliure d'errors tècnics, editorials o tipogràfics, ni d'omissions d'informació accessible a través del lloc web.	8	12,7	4,2
El lloc web no ofereix necessàriament informació exhaustiva, completa, exacta o actualitzada.	8	12,7	4,2

Font: elaboració pròpia.

L'anàlisi de les clàusules de qualitat de la informació ens aporta, però, alguns exemples interessants sobre el compromís d'algunes administracions públiques respecte a la qualitat de la informació, si bé tot seguit s'eximeixen de responsabilitat si no s'aconsegueix aquest objectiu:

- «L’Ajuntament de Granollers manté aquesta web amb l’objectiu de facilitar l’accés a la informació municipal i no municipal actualitzada i exacta. Tractarem de corregir els errors que se’ns assenyalin.»
- «A pesar dels esforços necessaris per evitar-los i corregir-los.»<sup>123</sup>
- «El nostre objectiu consisteix a vetllar per l’actualitat i l’exactitud d’aquesta informació, i, per tant, intentarem corregir els errors que se’ns indiquin.»<sup>124</sup>
- «L’Ajuntament posa els mitjans tècnics necessaris a fi que les dades siguin correctes, però no ho garanteix» (Sant Celoni).
- «*La información suministrada a través del portal será clara, comprensible, concreta, íntegra y adecuada a la información solicitada, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid.*»
- «*A través de este servidor, la Junta de Castilla y León pretende fomentar el acceso del público a la información relativa a sus servicios e iniciativas y facilitar a los ciudadanos sus relaciones con la Administración de la comunidad de Castilla y León. El objetivo es velar por la actualidad y exactitud de dicha información, si bien este extremo no puede ser plenamente garantizado.*»

Però, en d’altres casos, les clàusules de qualitat de la informació limiten excessivament l’ús d’aquesta. Per exemple:

*«En cualquier caso, la información y contenidos de esta web no podrán ser alegados en procesos contradictorios con la Administración pública, no asumiendo responsabilidad alguna por las discrepancias que pudiesen existir entre los documentos impresos de la Administración competente y la publicación electrónica en estas páginas.»<sup>125</sup>*

Finalment, s’ha pogut observar alguna clàusula que incorpora una vocació col·laboradora amb els ciutadans. Per exemple:

123. Ajuntament de Castelldefels.

124. Ajuntament de Sant Pere de Ribes.

125. Ministeri d’Administracions Públiques i Ministeri de l’Interior.

- «L'usuari pot confirmar la data de l'actualització de qualsevol informació, si la sol·licita a través de la bústia de correu electrònic que té, a la seva disposició, al mateix web.»<sup>126</sup>
- «Si es detecta alguna errada o incompatibilitat amb el navegador, s'agrairà que es faci saber.»

## 6.2. Mecanismes *ex post*

Els mecanismes *ex post* per a la correcció de la informació pública tenen la finalitat de revisar i, si escau, corregir els problemes de la informació pública que poden afectar la seva qualitat. Hi ha diferents mecanismes *ex post*, que poden ser classificats com a mecanismes informals (sol·licitud de revisió de la informació a través de l'enviament d'un missatge de correu electrònic) o com a mecanismes formals (mecanismes de correcció d'errors i recursos administratius).

### 6.2.1. Mecanismes informals de correcció de la informació

A més dels instruments formals per a la correcció dels errors en la informació pública, podem destacar que hi ha altres vies a través de les quals els ciutadans i les empreses poden posar-se en contacte amb les administracions públiques a l'efecte d'informar sobre l'existència d'informació errònia, no actualitzada o no comprensible.

En particular, ens estem referint a les bústies de correu electrònic. Mitjançant aquestes bústies, els ciutadans poden fer arribar els seus suggeriments, els seus comentaris o les seves opinions sobre el lloc web, o, en general, sobre qualsevol qüestió vinculada amb l'Administració pública.

Des del punt de vista jurídic, l'enviament d'un missatge de correu electrònic no genera cap obligació en l'Administració pública de contestar o revisar la informació d'acord amb el que hagi sol·licitat el remitent. Això no obstant, si una norma jurídica així ho preveu, pot entendre's que l'enviament del missatge de correu electrònic inicia un procediment administratiu amb l'objectiu de revisar la informació. En aquest cas, cal que es

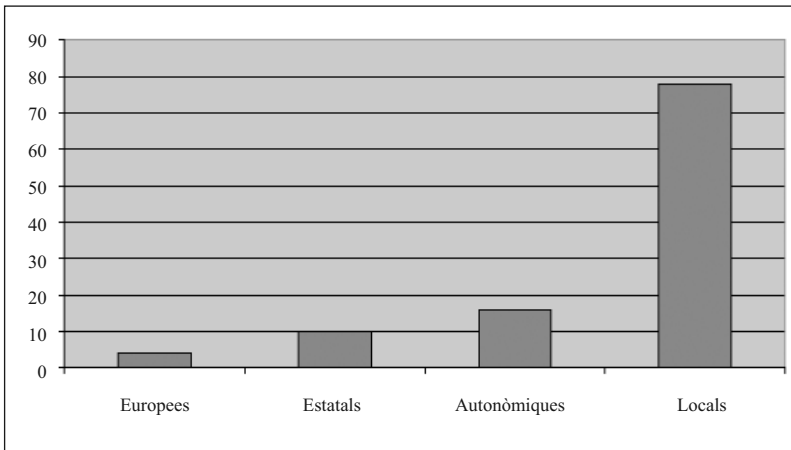
---

126. Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts.

donin les condicions previstes en l'ordenament jurídic, com ara que el correu electrònic s'envii a un registre telemàtic o s'usi una signatura electrònica i una adreça de correu electrònic que compti amb determinades mesures de seguretat. L'aprovació de la LAECSP sembla, però, que flexibiliza els requisits que s'han d'exigir en l'enviament d'escrits i de comunicacions a les administracions públiques per mitjans electrònics, amb la qual cosa, segons el desenvolupament normatiu que es faci, caldrà matisar l'afirmació anterior.

L'anàlisi realitzada dels llocs web de les administracions públiques mostra que en cent vuit casos hi ha una bústia a través de la qual es poden fer arribar els suggeriments.

### Gràfic 6. Bústies de llocs web

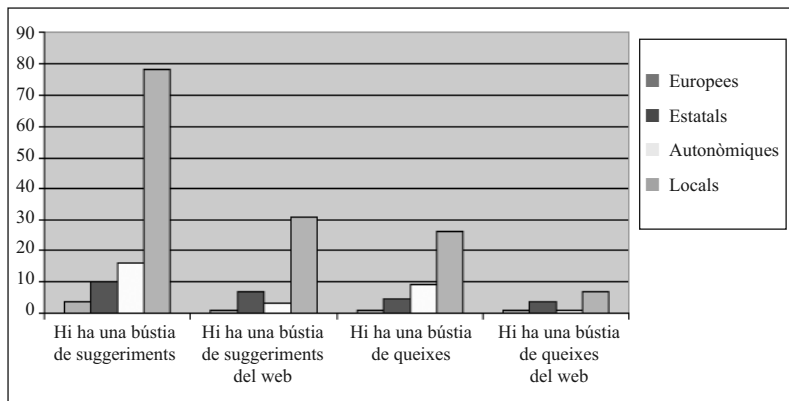


Font: elaboració pròpia.

Malgrat les xifres anteriors, que impliquen que més del 56% dels llocs web visitats ofereixen aquesta possibilitat, cal cridar l'atenció sobre el fet que aquestes xifres consideren només l'existència d'una bústia genèrica, que en molts casos està gestionada pel personal tècnic responsable del web.

Així, en el gràfic següent es pot observar que, a mesura que es concreta el tipus de bústia, el seu nombre disminueix. És a dir, hi ha més llocs web que incorporen bústia de suggeriments general que no pas llocs web que incorporen una bústia específica relacionada amb el web, i també hi ha més bústies genèriques de queixes que no pas bústies específiques per al web.

**Gràfic 7.** Tipologia de bústies de llocs web



Font: elaboració pròpia.

En aquest punt, el problema sorgeix a l'hora d'identificar l'òrgan, la unitat o l'entitat productora de la informació. A aquest efecte, resulta rellevant observar que només dotze dels cent noranta-dos llocs web analitzats identifiquen l'òrgan o l'entitat proveïdora de la informació. Aquest és un aspecte important, atès que mostra la desvinculació que es produeix entre l'òrgan productor i el canal de difusió quan la informació es difon a través d'Internet. I aquest és un aspecte especialment rellevant si tenim en compte les dificultats que pot tenir un ciutadà que hagi observat la incorrecció d'una informació per poder contactar amb el productor de la informació. Sembla que tota la comunicació s'ha d'articular a través del responsable del lloc web (*webmaster*).<sup>127</sup>

127. Com a excepció a la situació descrita en el text, podem referir-nos a la clàusula inclosa en la pàgina web de la Generalitat Valenciana, on es diu que «*los organismos que aportan la información publicada en las diferentes páginas del portal GV son los responsables del contenido y vigencia de las mismas*».

### 6.2.2. Mecanismes formals de correcció de la informació

Són diferents els mecanismes formals o procedimentalitzats per a la correcció de la informació. La lectura de la LRJPAC ens permet observar diferents possibilitats, tot i que el seu ús pot estar fortament limitat per la forma que adopti la informació errònia.

En aquest punt, volem destacar específicament el mecanisme previst en l'article 105.1 LRJPAC per a la correcció d'errors. En particular, aquest precepte preveu que «les administracions públiques poden, així mateix, rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes».

A l'efecte de valorar l'extensió d'aquest mecanisme de correcció, pot resultar d'utilitat la lectura de la jurisprudència del Tribunal Suprem (TS) relativa a aquesta qüestió. En particular, la Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 16 de novembre de 1988 delimita què cal entendre per *error*:<sup>128</sup>

*Según ella, el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí solo, la evidencia del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y exteriorizándose «prima facie» por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurren, en esencia, las siguientes circunstancias: 1) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas, o transcripciones de documentos; 2) que el error se aprecie teniendo que cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; 3) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables; 4) que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; 5) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); 6) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Admi-*

---

128. RJ 1998\8127.

*nistración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y 7) que se aplique con un hondo criterio restrictivo.*

Tenint en compte aquests criteris, resulta clar que gran part de les imprecisions, omissions o equivocacions observades en les pàgines web de les administracions públiques es poden corregir a través d'aquest mecanisme. Però aquesta claredat també és una mostra evident de les limitacions que aquest mecanisme té per corregir la informació difosa a Internet i garantir la qualitat d'aquesta informació.

Això no obstant, cal tenir en compte que la revisió d'altres aspectes de caràcter substantiu (com els que generaven l'ús de la IQA i les Directrius de l'OMB en el cas nord-americà) s'ha de fer a través d'altres mecanismes, com ara els recursos administratius o la revisió d'ofici, amb el caràcter oneros que aquests procediments tenen tant per als ciutadans com, particularment, per a la mateixa Administració pública.

## SEGONA PART

# LA RESPONSABILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ PEL SUBMINISTRAMENT D'INFORMACIÓ A TRAVÉS D'INTERNET

### 1. INTRODUCCIÓ

La responsabilitat de què ens ocuparem en aquest treball és la que neix lligada a l'activitat de comunicació pública desenvolupada per l'Administració: la seva activitat informativa causa un dany als ciutadans que l'Administració té l'obligació de reparar. Tot i això, limitem el nostre estudi a l'anàlisi d'aquells supòsits en els quals el subministrament de la informació pública es fa a través de mitjans electrònics, principalment a través d'Internet.

El legislador ha començat a sentir la necessitat de plantar cara a aquesta qüestió. Així, la recent Llei estatal 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, inclou, dintre dels principis als quals ha d'ajustar-se la utilització dels mitjans electrònics, el «principi de responsabilitat i qualitat en la veracitat i l'autenticitat de les informacions i els serveis oferts per les administracions públiques a través de mitjans electrònics» (art. 4.h). Més endavant, aquesta mateixa llei torna a ocupar-se del tema de la responsabilitat en relació amb les seues electròniques. Cal recordar que, com s'ha comentat anteriorment, «l'establiment d'una seua electrònica suposa la responsabilitat del titular respecte de la integritat, la veracitat i l'actualització de la informació i els serveis als quals es pot accedir a través seu» (art. 10.2). La Llei acaba establint que cada Administració ha de determinar les condicions i els instruments de creació de les seues electròniques, però amb subjecció, entre d'altres, als principis de responsabilitat, qualitat, disponibilitat i accessibilitat (art. 10.3).<sup>129</sup>

---

129. Finalment, la citada Llei 11/2007 torna al tema de la responsabilitat en relació amb l'actuació administrativa automatitzada: «[...] en el cas d'actuació automatitzada, ha d'establir-se prèviament l'òrgan o els òrgans competents, segons els casos, per a la definició de les especificacions, programació, manteniment, supervisió i control de qualitat i, si escau, auditoria, del sistema d'informació i del seu codi font. Així mateix, s'ha d'indicar



Un dels problemes més interessants que planteja en general l'activitat administrativa d'informació i, molt especialment, el desenvolupament d'aquesta activitat a través d'Internet, és el de l'admissibilitat de la limitació de la responsabilitat, o fins i tot de la total exclusió d'aquesta. L'estudi d'aquesta qüestió i la proposta de solucions constitueixen l'objecte d'aquesta part del nostre treball.

## **2. EXONERACIÓ DE RESPONSABILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ EN MATÈRIA INFORMATIVA**

### **2.1. Delimitació dels supòsits d'exoneració de responsabilitat administrativa**

Els supòsits d'exoneració de responsabilitat administrativa pressuposen la concurrència de tots els requisits legalment exigits per al naixement de la responsabilitat de l'Administració, de manera que, malgrat aquesta concurrència, en determinats casos concrets l'Administració no respon.

En conseqüència, sent rigorosos, s'han d'excloure d'aquest àmbit tots aquells supòsits en els quals l'Administració no respon, no perquè existeixi una exoneració de responsabilitat en sentit estricte, sinó perquè falta algun dels requisits necessaris per al naixement de la responsabilitat.

### **2.2. Possibles vies d'exoneració de responsabilitat administrativa**

A continuació, examinarem una sèrie de supòsits, tots ells polèmics, en els quals es pretén eximir de responsabilitat l'Administració, i posarem una atenció especial en l'àmbit informatiu. A aquest efecte, considerem necessari diferenciar dues hipòtesis: en primer lloc, aquells casos en els quals l'Administració subministra una informació pròpia; en segon lloc, aquells altres en els quals l'Administració es limita a complir un paper d'intermediació en la transmissió de la informació, és a dir, quan la seva funció es redueix a facilitar que la informació procedent d'un tercer arribi als ciutadans.

---

l'òrgan que ha de ser considerat responsable a l'efecte de la impugnació» (article 39). Aquest article no té caràcter bàsic.

## **2.3. Exoneració de responsabilitat administrativa per les informacions subministrades per l'Administració mateixa**

La hipòtesi que es preveu en aquest apartat constitueix la regla general: l'Administració subministra la seva pròpia informació als ciutadans. Coincideix, doncs, el subjecte que és en l'origen de la informació i en la transmissió d'aquesta.

En aquests supòsits, les possibles vies d'exclusió de la responsabilitat administrativa, pels danys que les informacions subministrades hagin pogut causar, són les següents: l'existència d'una clàusula d'exoneració de responsabilitat de l'Administració i, en segon lloc, el límit de l'estat de la ciència i de la tècnica.

### **2.3.1. Clàusula d'exoneració de responsabilitat de l'Administració**

En aquests casos, l'Administració no respon, en virtut d'una clàusula que l'eximeix de responsabilitat per la seva actuació en un àmbit o sector determinat. Dins d'aquestes clàusules, en consideració al seu origen, podem diferenciar dues modalitats: les que són establertes pel legislador i les que són establertes per l'Administració mateixa.

#### **2.3.1.1. Clàusula legal d'exoneració de responsabilitat de l'Administració**

El supòsit al qual fem referència en aquest apartat pot resumir-se de la manera següent: per voluntat expressa del legislador, l'Administració queda eximida de responsabilitat pels danys que la seva actuació pugui ocasionar en un sector determinat.

El problema evident que plantegen aquestes clàusules legals d'exoneració de responsabilitat és el de la seva compatibilitat amb l'article 106.2 CE i, per tant, el de la seva constitucionalitat.

A favor de la seva admissibilitat, pot argumentar-se la mateixa literalitat de l'article 106.2 CE, atès que, efectivament, reconeix la responsabilitat de l'Administració, però «*en los términos establecidos por la ley*». La llei, per tant, pot excloure l'esmentada responsabilitat en determinats sectors.

En contra de la seva admissibilitat, intervé l'ampli reconeixement constitucional de la responsabilitat administrativa que es fa en el precepte constitucional esmentat. Precepte que, segons la interpretació tradicional, consagra un principi general de responsabilitat de l'Administració que ha de

ser entès sense fissures. La referència que la Constitució fa a «los términos establecidos por la ley» no pot ser interpretada de la manera que s'ha exposat anteriorment. No és possible, doncs, que la llei exceptuï l'aplicació d'aquest principi en cap àmbit o sector. Però, fins i tot en el cas que això fos possible, interpretació que no es comparteix, l'exclusió no podria establir-se sense més ni més, sinó que hauria de trobar-se suficientment justificada, per tal de no atemptar contra els principis constitucionals d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat.

Podem trobar exemples d'aquestes clàusules legals d'exoneració de la responsabilitat administrativa en les normes reguladores d'alguns sectors econòmics sotmesos a supervisió administrativa, àmbits en els quals es planteja l'existència d'una responsabilitat *in vigilando* de l'Administració.

En primer lloc, la ja derogada Llei de l'assegurança privada establia en el seu article 22 que el control realitzat per l'Administració no la convertia en responsable de les operacions realitzades per les entitats bancàries, llevat que el dany produït ho hagués estat com a conseqüència del funcionament dels serveis públics de conformitat amb les regles generals de responsabilitat de l'Administració.<sup>130</sup> L'incís final buida de contingut la resta del precepte, en la mesura que estableix que, també en aquest sector, és d'aplicació el règim general de responsabilitat de l'Administració. No hi ha, en rigor, cap exoneració de responsabilitat.

Més interessant resulta el supòsit previst en la Llei 8/1987, de 8 de juny, de regulació de plans i fons de pensions, en l'article 11.3 de la qual s'estableix l'obligació d'obtenir una autorització prèvia per a la constitució dels plans i fons esmentats, però sense que l'atorgament de l'autorització esmentada pugui ser en cap cas un títol que causi la responsabilitat administrativa.<sup>131</sup> A diferència del supòsit anterior, aquest precepte no conté un incís final que salvi l'aplicació, en aquest sector, del règim general de la responsabilitat administrativa, sinó tot el contrari: si ens atenem a la literalitat de

---

130. Article 22 de la Llei de l'assegurança privada: «*El ejercicio de las facultades de control no constituirá a la Administración del Estado en responsable por las actividades y operaciones de las entidades sujetas a control, salvo que el daño producido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de conformidad con la legislación general*» (el text ressaltat és nostre).

131. Article 11.3 de la Llei de regulació de plans i fons de pensions de 1987: «*Con carácter previo a la constitución del fondo los promotores deberán obtener autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, a cuyos términos se acomodará la escritura de constitución. El otorgamiento de la autorización en ningún caso podrá ser título que cause la responsabilidad del Estado*» (el text ressaltat és nostre).

la Llei, en aquests casos estem davant d'una autèntica exoneració legal de responsabilitat de l'Administració. Exoneració de responsabilitat que va ser objecte d'una dura crítica per part de la doctrina, majoritàriament contrària a l'admissibilitat constitucional d'aquestes clàusules legals d'exoneració, perquè considerava que vulneraven l'article 106.2 CE.<sup>132</sup>

La polèmica va arribar finalment al Tribunal Constitucional (TC), ja que la Llei esmentada va ser objecte de dos recursos d'inconstitucionalitat, interposats respectivament pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i pel Parlament Basc, recursos que, acumulats, van ser resolts conjuntament en la Sentència del Tribunal Constitucional 206/1997, de 27 de novembre (ponent: Rafael de Mendizábal Allende). En concret, el Parlament Basc va impugnar l'article 11.3 de la Llei perquè va considerar que l'exoneració de responsabilitat que es contenia en aquest precepte vulnerava, entre d'altres, l'article 106.2 CE. El Tribunal Constitucional, en el seu fonament jurídic dinovè, sosté la constitucionalitat d'aquest precepte, però hi dóna una interpretació que, al nostre entendre, se separa clarament de la pretesa pel legislador. Segons el Tribunal, del tenor literal del precepte no pot deduir-se que no resulti aplicable el mandat general de responsabilitat de l'Administració previst en l'article 106.2 CE. De manera que, també en aquest àmbit, l'Administració ha de respondre si es presenten els pressupòsits comuns per al naixement de la responsabilitat administrativa. L'únic que es pretén deixar clar, sempre segons la sentència citada, és que el simple fet d'atorgar la llicència no és suficient per fer néixer la responsabilitat esmentada.<sup>133</sup>

---

132. Així, s'afirma que aquest precepte «colisiona frontalmente con el artículo 106 de la Constitución», a J. E. SORIANO, «Fondos de pensiones. Iter autorizatorio y responsabilidad del Estado: comparación con el sistema bancario», a *Estudios de derecho bancario y bursátil: homenaje a Evelio Verdura y Tuells*, Madrid, La Ley, 1994, vol. III, p. 2590.

133. En paraules del Tribunal Constitucional i amb referència a l'article 11.3 de la Llei: «*Tampoco puede considerarse afectada de tacha alguna de inconstitucionalidad la exención de responsabilidad de la Administración a que alude el precepto. Por de pronto, de su dicción debe entenderse que lo que en él se pretende es evitar que el mero hecho del otorgamiento de la autorización sea por sí solo bastante para poner en marcha el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por ello, no puede considerarse que en él quede neutralizado el mandato general de responsabilidad de la Administración consagrado en el art. 106.2 CE si concurren los presupuestos a que se vincula el nacimiento de dicha responsabilidad. [...] La cláusula de exoneración de responsabilidad de la Administración, pues, no constituye un factor de inmunidad de ésta, sino una consecuencia lógica del complejo entrelazamiento de actos públicos y privados que concurren en el momento constitutivo de los fondos de pensiones, respetando la naturaleza intrínseca de cada uno de ellos, de ahí que no puedan tampoco entenderse vulnerados los preceptos constitucionales que se citan en el recurso*» (el text ressaltat és nostre).

### 2.3.1.2. *Clàusula administrativa d'exoneració (o autoexoneració) de responsabilitat de l'Administració*

En aquest cas, no és el legislador, sinó la mateixa Administració, qui estableix la clàusula mitjançant la qual s'(auto)exonera de responsabilitat pels danys que la seva actuació pugui originar en un determinat àmbit o sector.

Aquesta manera d'actuar de l'Administració és freqüent en el sector de la informació pública i, molt especialment, quan l'activitat administrativa d'informació es porta a terme a través d'Internet. Pràcticament la totalitat de les administracions públiques que subministren informació a través de la Xarxa encapçalen les seves respectives pàgines informàtiques amb un avís jurídic segons el qual la informació que s'ofereix està subjecta a una clàusula d'exoneració de responsabilitat en virtut de la qual l'Administració corresponent no assumeix cap responsabilitat en relació amb el material que es conté en aquestes pàgines.

En relació amb la utilització de clàusules administratives d'autoexoneració de la responsabilitat, és d'interès destacar les conclusions següents, que es deriven de la mostra analitzada:

#### a) Freqüència en l'ús de la clàusula d'autoexoneració

L'estudi posa de manifest que un percentatge molt alt d'administracions públiques inclouen clàusules d'autoexoneració de responsabilitat en les seves pàgines web. Aquesta és una característica comuna a tots els tipus d'Administració: en cap cas el percentatge és inferior al 75% de les entitats examinades.

#### b) Denominació de la clàusula d'autoexoneració

La denominació emprada per les administracions per fer referència a aquest tipus de clàusules d'autoexoneració és molt variada, fet que dificulta la seva ràpida localització i que és font de confusió. De tota manera, l'expressió més freqüent, de bon tros, és la d'*avis legal*. Semblants, però molt menys freqüents, són aquestes altres: *nota legal*, *advertiment legal*, *informació legal* i *avis jurídic*. En alguna rara ocasió s'utilitza una denominació més descriptiva del seu contingut, com *règim de responsabilitat*,<sup>134</sup> *avis legal i responsabilitat*<sup>135</sup> i, especialment, *clàusula d'exoneració de responsabili-*

---

134. Són els ajuntaments de Pineda de Mar i Blanes.

135. Són les comunitats autònomes d'Astúries, Múrcia i Cantàbria.

*tat*.<sup>136</sup> Sorprenentment, en alguns casos la clàusula s'inclou sense cap denominació,<sup>137</sup> circumstància que, evidentment, no facilita la seva localització per part de l'usuari de la pàgina web.

c) Autonomia de la clàusula d'autoexoneració

Gairebé mai la clàusula d'autoexoneració és autònoma, en el sentit que apareix sola.<sup>138</sup> És més habitual que aquesta clàusula es reculli en la pàgina web al costat d'una altra o d'altres de contingut diferent. Els continguts més freqüents que l'acompanyen són els següents: la protecció de les dades personals, la protecció dels drets de propietat intel·lectual i industrial, la prohibició de l'ús comercial de la informació continguda en la pàgina, la reserva del dret a modificar la informació i el compromís que les galetes s'utilitzaran únicament amb finalitats estadístiques.

d) Contingut de la clàusula d'autoexoneració

El contingut de les clàusules no és uniforme. Són molt diverses les declaracions que poden contenir, encara que és cert també que, en no pocs casos, es reproduïxen literalment en moltes pàgines web. El que fa una administració pública, després és copiat per moltes altres. Això facilita poder agrupar totes aquestes declaracions en tres grups, amb l'advertiment que no són excloents, ans al contrari, solen conuiuïre dintre d'una mateixa clàusula:

1. *Exclusió de responsabilitat per informacions procedents de tercers.*  
La gran majoria de les clàusules, fins a un percentatge del 100% en alguns tipus d'administracions, contenen una exoneració de responsabilitat en el cas dels enllaços, això és, pels continguts d'altres pàgines web a les quals remet la pròpia de l'Administració.
2. *Exclusió de responsabilitat per informacions pròpies.* Encara que no sempre es digui de manera explícita, en moltes de les pàgines web l'Administració tracta d'exonerar-se de responsabilitat en cas

---

136. Són les comunitats autònomes d'Aragó i Galícia i el Consell de la Unió Europea.

137. Són els ajuntaments de Blanes, Pineda de Mar i la Garriga, el Consell Comarcal del Montsià, la Comunitat Autònoma de Catalunya i els ministeris d'Afers Exteriors i Cooperació, Interior i Indústria.

138. En l'estudi realitzat només s'han localitzat els ajuntaments de Blanes i Pineda de Mar i el Ministeri de Foment.

d'informacions pròpies. Les raons expressades per justificar aquesta autoexoneració són molt diverses. Les principals són les següents:

- a) Advertiment del caràcter merament informatiu dels continguts de la pàgina.
  - b) Advertiment que la informació continguda en la pàgina no necessàriament serà exhaustiva, exacta, completa i actualitzada.
  - c) Advertiment que la informació continguda en la pàgina no gaudeix de l'autenticitat i l'oficialitat pròpies de la informació continguda en diaris o butlletins oficials.
  - d) Advertiment que la condició d'usuari implica l'acceptació de l'avís legal.
3. *Exclusió de responsabilitat per errors informàtics.* Excepte en el cas de l'Administració general de l'Estat, on el seu ús és molt minoritari, aproximadament la meitat de les pàgines web de la resta d'administracions examinades contenen una exoneració de responsabilitat per errors informàtics. Dintre d'aquesta expressió genèrica, *errors informàtics*, s'engloben supòsits diversos, com ara la impossibilitat de connexió a la Xarxa, la interrupció del servei d'Internet o la contaminació per virus informàtics.

De nou, el principal problema jurídic que plantegen aquestes clàusules d'exoneració de responsabilitat és el de la seva admissibilitat. Admetre-les significa acceptar que l'Administració pot decidir, per si mateixa, excloure la seva pròpia responsabilitat en un determinat àmbit material.

De l'anàlisi d'aquestes clàusules es deriva la necessitat de formular dues hipòtesis que, segons la nostra opinió, mereixen un tractament diferenciat. La primera consisteix que l'Administració, a través d'aquesta clàusula, s'eximeix de responsabilitat per les informacions respecte a les quals exerceix una funció de simple intermediació: ofereix als ciutadans unes informacions que procedeixen de tercers. Aquest supòsit serà desenvolupat més endavant, però, arribats a aquest punt, avancem ja l'existència d'una creixent tendència a admetre la no-responsabilitat dels subjectes intermediaris en el procés informatiu, incloent-hi l'Administració.

Un tracte radicalment diferent s'ha de donar, segons la nostra opinió, a la segona hipòtesi, que consisteix que l'Administració pretén eximir-se de responsabilitat, a través d'aquesta mateixa clàusula, per les informacions que tenen l'origen en ella mateixa i que és la mateixa Administració qui les subministra. Aquesta exoneració s'ha d'entendre inexistente, ja que vulnera

la clàusula en la qual s'estableix el règim constitucional i legal de responsabilitat de l'Administració.

### **2.3.2. *El límit de l'estat de la ciència i de la tècnica***

L'Administració no té l'obligació d'indemnitzar per aquells danys que, causats amb la seva actuació, siguin imprevisibles o inevitables segons l'estat de la ciència i de la tècnica. Sembla consagrar-se, d'aquesta manera, una important exclusió de responsabilitat, ja que aquests danys causats per l'Administració no són indemnitzables.

En favor d'aquesta exclusió de la responsabilitat existeixen importants arguments normatius. És obligatori mencionar, en primer lloc, la Llei 22/1994, de 6 de juliol, de responsabilitat civil per danys causats per productes defectuosos. Aquesta llei, com sabem, sotmet a un règim de responsabilitat objectiva els danys que puguin causar els productes defectuosos.<sup>139</sup> Perquè neixi la responsabilitat, no s'exigeix culpa al fabricant o importador, sinó que és suficient que el perjudicat provi únicament l'existència del defecte, del dany i de la relació de causalitat entre ambdós.

Doncs bé, en aquest context, l'article 6.1e d'aquesta mateixa Llei estableix que el fabricant o importador no són responsables si proven «que l'estat dels coneixements científics i tècnics existents en el moment de la posada en circulació no permetia apreciar l'existència del defecte». Dit d'una altra manera, s'exclou la responsabilitat en aquells casos en què el defecte causant del dany era imperceptible segons l'estat de la ciència i de la tècnica.

El segon i principal argument normatiu, en la mesura que aquest text constitueix un dels pilars del règim jurídic de les administracions, ens l'ofereix la LRJPAC, en la versió que la reforma feta per la Llei 4/1999, de 13 de gener, ha donat al seu article 141. La reforma, en efecte, ha afegit al primer apartat de l'article esmentat el paràgraf següent: «[N]o són indemnitzables els danys que es derivin dels fets o les circumstàncies que no s'hagin pogut preveure o evitar segons l'estat dels coneixements de la ciència o de la tècnica existents en el moment de la seva producció; tot això, sens perjudici de les prestacions assistencials o econòmiques que les lleis puguin establir per a aquests casos.» Aquesta reforma positivitza la tendència majo-

---

139. En compliment del que preveu la Directiva del Consell de la Unió Europea 85/374, de 25 de juliol de 1985, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres en matèria de responsabilitat pels danys causats per productes defectuosos.



ritària que els coneixements científics i tècnics han d'operar com un dels límits a la responsabilitat de l'Administració.<sup>140</sup>

El límit de l'estat de la ciència i de la tècnica és aplicable, amb caràcter general, a totes les actuacions de l'Administració i, per tant, també a les que es portin a terme en l'àmbit informatiu. En conseqüència, l'Administració no ha d'indemnitzar per aquells danys causats per la seva activitat d'informació que siguin imprevisibles o inevitables segons l'estat de la ciència i de la tècnica d'aquell moment. Podem pensar, per exemple, en les informacions administratives de caràcter tècnic, com moltes de les subministrades per l'Administració sanitària. Així, és perfectament possible que es produeixi un dany que tingui l'origen en aquestes informacions, adequades segons els coneixements científicotècnics existents en el moment del seu subministrament, però que són incorrectes a la vista d'avenços i descobriments mèdics posteriors.

Farem una última consideració abans de donar per acabat aquest apartat. Encapçalàvem l'estudi dels supòsits d'exoneració de responsabilitat administrativa apuntant la necessitat de delimitar-los, en el sentit que, en rigor, no havien de ser considerats com a tals aquells casos en què l'Administració no respon per la senzilla raó que no es donen tots els pressupòsits necessaris per al naixement de la responsabilitat esmentada. Doncs bé, segons la nostra opinió, això és el que succeeix en relació amb el límit de l'estat de la ciència i de la tècnica. Si ens ajustem a l'esquema dels pressupòsits de la responsabilitat administrativa, la causació de danys que eren imprevisibles o inevitables segons l'estat de la ciència i de la tècnica ha d'entendre's inclosa dins del risc permès i, per tant, determina la no-concurrencia del pressupòsit de la imputació objectiva en sentit estRICTE.<sup>141</sup>

---

140. Així ho ha entès, per exemple, el Tribunal Suprem. En la primera sentència que va dictar tenint en compte l'article 141 reformat, és a dir, en la STS de 31 de maig de 1999 (RJ 1999\6154) (ponent: González Navarro), s'afirma que el legislador no ha fet res més que positivitzar una regla que ja era latent en el nostre dret. Sobre aquesta qüestió, amb indicacions bibliogràfiques i jurisprudencials, vegeu O. MIR PUIGELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, Madrid, Civitas, 2000, p. 276-303.

141. La imputació de segon nivell, que té com a objecte l'atribució del dany a la conducta, es compon d'una primera fase naturalística, l'existència d'una relació de causalitat, i d'una segona fase de caràcter normatiu, és a dir, la fase d'imputació objectiva en sentit estRICTE. Aquesta segona fase requereix el compliment d'una sèrie de requisits, el primer dels quals és que la conducta en examen hagi creat un risc rellevant a l'efecte de la responsabilitat. Per tal que la conducta esmentada hagi creat aquest risc rellevant, ha de complir un conjunt de condicions, una de les quals és que hagi creat un risc no permès. El concepte clau per valorar la concurrència d'aquest requisit és el d'*error*. Només quan ens trobem davant d'una conducta

## **2.4. Exoneració de responsabilitat administrativa en els casos d'intermediació de l'Administració en el subministrament de la informació**

La hipòtesi a la qual ens referim en aquest apartat és diferent de la recollida en l'apartat anterior. En aquests supòsits, l'origen de la informació es troba en un subjecte diferent de l'Administració. Aquesta es limita a una funció d'intermediació: facilita que el missatge procedent d'un tercer arribi efectivament als ciutadans.

El marc en què aquests processos d'intermediació informativa tenen lloc és principalment Internet. La major part d'administracions públiques disposen de pàgines pròpies a través de les quals es facilita una creixent informació. La consulta de la majoria d'aquestes pàgines permet comprovar fàcilment que una gran part de les informacions proporcionades no tenen el seu origen en l'Administració pública titular de la pàgina, sinó que procedeixen i són subministrades per tercers, que poden ser públics o privats. Sobre aquestes informacions, habitualment, l'Administració no efectua un control de continguts. I aquestes informacions, sens dubte, poden causar danys a aquells ciutadans que hagin decidit actuar de conformitat amb allò que aquestes expressen, amb la confiança que els hagi generat el fet de trobar-les en una pàgina pertanyent a una administració pública. D'aquesta manera, neix el problema de si és viable imputar responsabilitat a l'Administració en aquests casos.

La possible exoneració de responsabilitat de l'Administració en els supòsits d'intermediació informativa s'ha d'emmarcar dins de la problemàtica més àmplia sobre si és admissible l'esmentada exoneració, amb caràcter general, pels subjectes intermediaris de la informació a Internet. En concret, pels denominats *prestadors intermediaris de serveis de la societat de la informació*. És per això que començarem analitzant el règim de responsabilitat a què es troben sotmesos aquests subjectes i acabarem examinant si és possible estendre la seva aplicació també a les administracions públiques.

---

fallida del subjecte, en el nostre cas davant d'un funcionament fallit dels serveis públics, hi pot haver responsabilitat patrimonial. Això explica que l'esmentada responsabilitat no pugui néixer quan el servei públic hagi funcionat de manera immillorable, és a dir, d'acord amb el nivell més alt científicotècnic. D'aquesta manera, pot afirmar-se que els danys inevitables o imprevisibles, a la vista de l'estat de la ciència i de la tècnica, formen part del risc permès i, per tant, no han de ser indemnitzats per l'Administració. Sobre aquesta qüestió, vegeu de nou O. MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial*, p. 262-303.

## **2.4.1. Exoneració de responsabilitat dels subjectes intermediaris de la informació a Internet**

### *2.4.1.1. Necessitat de matisar el règim tradicional de responsabilitat quan la difusió d'informació no es realitza a través dels mitjans convencionals, sinó a través d'Internet*

La Constitució espanyola, en el seu article 20, reconeix el dret «a comunicar o rebre lliurement informació veraç» a través de «qualsevol mitjà de difusió». Internet no deixa de ser un nou mitjà de difusió d'informació i, en conseqüència, no queda al marge de la previsió constitucional de la llibertat de comunicació. Ara bé, les peculiaritats pròpies d'aquest mitjà forcen a matisar el règim tradicional, tant el normatiu com el jurisprudencial, al qual es troba sotmesa la llibertat de comunicació esmentada.<sup>142</sup>

#### **a) Règim tradicional de les informacions difoses a través dels mitjans de comunicació convencionals i la seva incidència en l'àmbit de la responsabilitat**

El problema jurídic més rellevant que planteja el reconeixement constitucional de la llibertat de comunicació és la delimitació del seu abast i, per tant, dels seus límits. De la resolució d'aquest problema, se n'ha ocupat el Tribunal Constitucional. La sentència fonamental<sup>143</sup> en aquest àmbit és la de 21 de gener de 1988,<sup>144</sup> en la qual apareixen recollits els principis que han de ser tinguts en compte per a la delimitació d'aquesta llibertat.

---

142. Sobre aquesta qüestió, vegeu el recent treball de S. MUÑOZ MACHADO, *La regulació de la red: Poder y derecho en Internet*, Madrid, Taurus, 2000, esp. p. 162-174.

143. Així la qualifica S. Muñoz Machado, el qual afegeix que «ha liderado todos los desarrollos jurisprudenciales posteriores». Vegeu S. MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red*, p. 164.

144. STC 6/1988, de 21 de gener (ponent: Luis Díez-Picazo y Ponce de León). Aquesta sentència es dicta com a conseqüència del recurs d'empara interposat per J. C. M. contra la sentència dictada pel TS revocàtoria de la dictada per la Magistratura de Treball, que va declarar improcedent el seu acomiadament de l'Oficina de Premsa del Ministeri de Justícia. Els fets, breument, van discórrer de la manera següent: el senyor C., després d'haver prestat els seus serveis laborals en diaris dependents de l'anterior Organisme Autònom Mitjans de Comunicació Social de l'Estat, va passar a prestar-los a l'Oficina de Premsa del Ministeri de Justícia, amb la categoria professional de redactor adscrit a la Sotssecretaria del Ministeri. Doncs bé, aquesta mateixa Sotssecretaria va acordar el seu acomiadament, principalment per la comissió d'una falta molt greu de deslleialtat i abús de confiança. La Sotssecretaria argumentava que al gener

En relació amb el que ara ens ocupa, destacarem de la sentència esmentada l'afirmació, continguda en els seus fonaments jurídics cinquè i setè, que la llibertat d'informar és per comunicar «la verdat». Aquesta afirmació troba un sòlid ancoratge en el reconeixement constitucional d'aquesta llibertat per comunicar o rebre «informació veraç». No qualsevol tipus d'informació, doncs, queda coberta per la garantia constitucional, sinó només aquella que pugui ser qualificada de *veraç*.<sup>145</sup>

Però la veritat és un valor que no pot entendre's en termes objectius i absoluts. En conseqüència, és impossible que l'ordenament jurídic exigeixi a qui informa que, sempre i en tot cas, aconsegueixi plenament narrar els fets ajustant-se totalment a allò que realment ha succeït. S'admet, per tant, una limitada inexactitud en la comunicació, sempre que aquesta no sigui causada per una negligència de l'informador. S'imposa, en definitiva, a aquests subjectes, un deure de diligència en la realització de la seva activitat: l'informador ha de poder demostrar que ha mantingut constantment una actitud diligent en l'acompliment de la seva tasca.

La doctrina establerta per aquesta sentència del Tribunal Constitucional ha estat desenvolupada i precisada per sentències posteriors, procedents d'a-

---

de 1985 i com a conseqüència d'una conversa mantinguda per l'esmentat senyor amb membres de la redacció de l'agència de notícies Europa Press, aquesta va emetre un despatx que deia que el senyor C., redactor de l'Oficina de Premsa del Ministeri de Justícia, tenia la intenció de dirigir pròximament al sotssecretari de Justícia un escrit en el qual exposaria la seva preocupació per la constant filtració de notícies des d'aquest departament a l'editorial PRISA. Afegeix que, segons el periodista, el que es considera filtració de notícies es va produir des del desembre de 1982 fins ara, és a dir, durant el temps en què el PSOE es trobava al poder. Aquest despatx de l'agència va ser difós l'endemà per diversos mitjans de comunicació. El Tribunal Constitucional va decidir atorgar l'empara sol·licitada i, després de reconèixer la seva llibertat d'informació, va declarar radicalment nul l'acomiadament del qual va ser objecte.

145. En paraules del mateix tribunal: «*La comunicación que la Constitución protege es [...] la que transmite información "veraz" [...]. Cuando la Constitución requiere que la información sea "veraz" no está tanto privando de protección a informaciones que puedan resultar erróneas —o sencillamente no probadas en juicio— cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmite como "hechos" haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado*» (FJ 5è). El Tribunal Constitucional va tornar a insistir posteriorment en aquest deure de diligència i va declarar que «*el derecho a comunicar "información veraz", aunque no deja de amparar las afirmaciones controvertibles, si requiere de quien la transmite una específica diligencia, ya que el derecho constitucional ampara no sólo la "información" que se sabe inexacta por quien la transmite, sino la que, difundida sin contraste alguno con datos objetivos y carente de toda apoyatura fáctica, se revela después como no acreditada en el curso de un proceso*» (FJ 7è).

quest mateix tribunal o bé del Tribunal Suprem. I aquest desenvolupament i aquestes precisions també afecten l'àmbit de la responsabilitat derivada del subministrament d'informació, sobre el qual nosaltres ens detindrem per fer dues consideracions.

En primer lloc, i segons una ja consolidada jurisprudència del Tribunal Suprem, la responsabilitat per una informació que no s'ajusta als límits constitucionals es pot exigir solidàriament tant a l'autor de l'article difamatori com al director de la publicació i a l'editor. Ens trobem davant d'allò que s'ha denominat una *responsabilitat en cadena* o *responsabilitat en cascada*: la responsabilitat pels danys causats per una informació difosa en un mitjà de comunicació convencional, un diari, posem per cas, no se circumscriu únicament al periodista autor de la informació, sinó que s'estén també al director del mitjà i a l'editor. S'entén que tots ells han contribuït a la producció del resultat lesiu i, consegüentment, tots ells són responsables d'aquest.<sup>146</sup>

---

146. Com a exemple d'aquesta jurisprudència, vegeu la recent STS de 22 de desembre de 1998 (RJ 1998\10151) (ponent: Luis Martínez-Calcerrada y Gómez). En l'origen d'aquesta sentència es troba un reportatge publicat, al juliol de 1989, a la revista *Tribuna de Actualidad*, en el qual, sota l'expressiu títol «Acoso en el Campus de Alicante», es denunciava que professors universitaris oferien bones notes a canvi de favors sexuals, i se citava expressament, com a objecte d'investigació d'aquests fets, un determinat professor de la Facultat de Filosofia a qui s'atribuïen abusos sexuals a les alumnes a canvi de concedir-los un aprovat. El mencionat professor va demandar l'autor del reportatge i l'empresa editorial de la revista, Tribuna de Ediciones de Medios Informativos, SA, i va aconseguir que la sentència de primera instància i la d'apel·lació li donessin la raó i condemnessin solidàriament els dos demandats al pagament d'una indemnització per intromissió il·legítima en el seu dret a l'honor, solidaritat establerta en l'article 65.2 de la Llei de premsa de 28 de març de 1966. L'entitat editora va interposar un recurs de cassació pel qual s'oposava a la condemna solidària i en el qual al·legava que, en tot cas, no havia resultat demandat el tercer dels responsables solidaris, és a dir, el director de la publicació. Tot i això, el TS, en el fonament jurídic segon de la Sentència, va denegar la pretensió de la part recurrent i va afirmar, després de deixar clara la seva vigència, que «el artículo 65 de la Ley de prensa e imprenta establece la responsabilidad solidaria del autor, editor y director, careciendo de relevancia por ello que la demanda se dirija únicamente contra uno de ellos, o contra dos o tres de los mismos». En realitat, el Tribunal Suprem no fa més que seguir una línia jurisprudencial fermament establerta en la qual poden destacar-se, entre moltes d'altres, les sentències del TS de 23 de juliol de 1990 (RJ 1990\6164) (ponent: Jaime Santos Briz), 22 d'abril de 1992 (RJ 1992\3317) (ponent: José Almagro Nosete) i 20 de maig de 1993 (RJ 1993\3810) (ponent: Luis Martínez-Calcerrada y Gómez). La possible inconstitucionalitat del precepte de la Llei de premsa que estableix la responsabilitat solidària de l'autor de la informació, del director de la publicació i de l'empresa editorial, ha estat descartada també pel Tribunal Constitucional, i aquesta doctrina és clara a partir de la seva sentència de 7 de març de 1988, en la qual afirma textualment que «*el precepto que se dice infrin-*

La segona consideració fa referència a l'acceptació jurisprudencial de l'exoneració de responsabilitat dels mitjans de comunicació, en determinats casos, per les informacions que es difonen a través d'aquests. Segons el Tribunal Constitucional, els mitjans de comunicació no són responsables dels danys causats per una informació quan no han intervingut en la seva elaboració, és a dir, quan únicament s'han limitat a recollir el que d'altres han dit. És el que es coneix com la *técnica del reportaje neutral*. Aquesta tècnica, a la qual ja havia fet referència la jurisprudència constitucional,<sup>147</sup> va ser definida expressament pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència de 15 de juliol de 1999, en concret en el seu fonament jurídic quart, en els termes següents: «[...] estaremos ante un reportaje neutral si el medio de comunicación se ha limitado a cumplir su función transmisora de lo dicho por otro, aunque él haya provocado esa información, siempre que no la

---

*gido (artículo 65.2 Ley de prensa e imprenta), en el que se establece la responsabilidad solidaria de autores, directores y editores, tampoco puede estimarse derogado tácitamente, ya que ni contradice el espíritu de la Constitución, ni coarta el derecho de libertad de información y comunicación, sino que contempla únicamente una cuestión de puro y estricto derecho obligacional, la relativa a la determinación de las consecuencias que se pueden derivar del mal uso del referido derecho fundamental, estableciendo a tales efectos una consecuencia jurídica lógica, la responsabilidad solidaria de quienes ocupan posiciones en dicho precepto y número indicados».*

147. Vegeu les sentències del TC 41/1994 i 22/1995, en concret el FJ 4t de la primera i els FJ 3r i 4t de la segona. La primera d'aquestes sentències, de 15 febrer de 1994 (ponent: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer), té com a objecte la possible vulneració del dret a l'honor ocasionada per unes informacions difoses pel diari *La Voz de Asturias*. Aquest diari, en efecte, al febrer de 1987 va publicar unes manifestacions del portaveu del col·lectiu denominat Todos a los Lagos, en les quals s'assegurava que determinats funcionaris d'ICONA que prestaven serveis al Parc Natural de Covadonga no havien perseguit adequadament els autors d'una cacera furtiva de senglar, i fins i tot un d'ells havia participat en el banquet que es va organitzar amb el producte d'aquesta cacera. Aquestes declaracions, a més, es van efectuar en el marc d'una polèmica pública de caràcter nacional sobre si la volta ciclista a Espanya havia de tenir un final d'etapa en els coneguts llacs de Covadonga, com propugnaven els integrants del col·lectiu abans citat, malgrat l'oposició dels responsables del Parc Natural. La Sentència, en el seu FJ 4t, analitza les possibles responsabilitats del mitjà de comunicació. Per la seva banda, la segona de les sentències, de 30 de gener de 1995 (ponent: Julio Diego González Campos), estava motivada per l'existència d'un presumpte delictes d'injúries i calúmnies comès per la senyora M. de la S. U. i el senyor M. E. G.-M. L'origen d'aquest procediment es trobava en dos reportatges publicats en dos números de la revista *Interviú* l'any 1983, en els quals s'oferia una versió de l'assassinat dels marquesos d'Urquijo i se sostenia que les citades persones, familiars pròxims dels assassinats, havien tingut algun grau de participació o coneixement en l'assumpte. En els FJ 3r i 4t de la Sentència s'analitza la possible responsabilitat del mitjà de comunicació per la difusió d'aquestes informacions.

*manipule mediante su artero fraccionamiento en el seno de un reportaje de mayor extensión, interfiriendo en su discurrir con manifestaciones propias, componiéndolo con textos o imágenes cuyo propósito sea, precisamente, quebrar la neutralidad del medio de comunicación respecto de lo transcrito, de suerte que esa información haya dejado de tener su fuente en un tercero, para hacerla suya el medio de comunicación que la reproduce y difunde; es decir, cuando el medio, haya permanecido o no ajeno a la generación de la información, no lo fuera, y esto es lo que importa, respecto de la forma en la que lo ha transmitido al público.»<sup>148</sup>*

**b) Règim de la informació difosa a través d'Internet i la seva incidència en l'àmbit de la responsabilitat**

Un cop descrit el règim al qual està subjecta la difusió d'informació a través dels mitjans convencionals de comunicació, especialment pel que fa a la responsabilitat, hem de plantejar-nos ara si el règim esmentat es pot traslladar, sense més ni més, a la difusió d'aquestes mateixes informacions però en línia, és a dir, a través d'Internet.

Internet és un mitjà de comunicació, d'això no hi ha dubte. Ni tampoc que la informació posada en circulació per aquest mitjà no pot generar danys. Per tant, i en principi, la llibertat de comunicació, que també cobreix la comunicació a Internet, s'ha d'entendre subjecta als mateixos límits ja fixats en el règim tradicional.

Però, un cop establert el principi general, aquest ha de ser matisat tot seguit. Alguns postulats de la doctrina tradicional, clarament elaborats tenint

---

148. STC 134/1999, de 15 de juliol (ponent: Maria Emilia Casas Baamonde). Aquesta sentència té el seu origen en el recurs d'empara interposat per Publicaciones Heres, SA, empresa editora de la revista *Pronto*, contra la sentència judicial que la va condemnar al pagament d'una indemnització i a la publicació íntegra de la sentència esmentada com a conseqüència de la vulneració del dret a l'honor i a la intimitat dels menors d'edat J. Z. i T. T. A., fills adoptius de J. T. B. i M. A. A. F. La vulneració d'aquests drets hauria estat comesa, en el marc d'una investigació periodística que va revelar l'existència d'un eventual «tràfic de nens» a la ciutat d'Alacant, per la publicació de dos reportatges en la revista citada anteriorment, especialment per la publicació exclusiva, feta prèviament la licitació corresponent amb altres mitjans de comunicació competidors i amb el pagament corresponent d'una quantitat de diners, d'una extensa entrevista a G. M. P., la qual es confessava prostituta i implicada en aquesta esmentada xarxa de compravenda de menors i afirmava expressament que era la mare biològica del nen, pel qual el matrimoni T.-A. va pagar una determinada suma de diners. La Sentència, després d'examinar la possible responsabilitat del mitjà de comunicació, en els seus FJ 3r i 4t va resoldre la desestimació del recurs d'empara interposat.

en compte el model dels mitjans de comunicació convencionals, han de ser reconsiderats quan la comunicació es realitza a través d'aquest nou mitjà informàtic.

La primera i principal raó que força aquesta reconsideració és la pròpia realitat del mitjà. Les característiques d'Internet diferencien profundament aquest mitjà de comunicació dels mitjans convencionals, de manera que fan impossible, o si més no desaconsellable, que el règim tradicional es traslladi automàticament a aquell mitjà. Aquesta afirmació és certa amb caràcter general, però ho és particularment respecte a la responsabilitat.

Com hem exposat anteriorment, en relació amb els mitjans de comunicació convencionals s'ha consolidat un sistema de responsabilitat en cadena o en cascada. La responsabilitat no es limita a la persona concreta autora de la informació danyosa, sinó que s'estén solidàriament a altres subjectes que, s'entén, han col·laborat en la producció del dany, és a dir, el director del mitjà de comunicació i l'editor: un nombre de subjectes relativament petit i, en tot cas, fàcilment identificables.

La situació canvia radicalment quan el procés comunicatiu té lloc a Internet. Aquest procés, mitjançant el qual la informació danyosa surt del seu creador i es difon per la Xarxa, és bastant més complex, ja que pot requerir la col·laboració de molts més subjectes, atès que aquesta difusió és potencialment universal.

Centrant-nos en el primer dels motius d'aquesta major complexitat, pot comprovar-se fàcilment que la difusió de qualsevol missatge per la Xarxa pot necessitar la contribució d'un gran nombre de subjectes que, normalment, tenen poc a veure amb la informació que es difon. Aquests subjectes no participen en l'elaboració de la informació, no la modifiquen i, probablement, no poden controlar-ne el contingut, el qual, en general, desconeixen per complet. Són, doncs, simples intermediaris en el procés de comunicació informàtic.<sup>149</sup> Doncs bé, l'aplicació, sense més ni més, del règim tradicional de responsabilitat en cascada amenaça de convertir aquests subjectes en responsables solidaris juntament amb l'autor material de la infor-

---

149. En relació amb aquests subjectes, S. Muñoz Machado sosté que «sería posible distinguir entre el editor de contenidos (crea contenidos que pone a disposición del público), el alojamiento de sitio (controla los recursos informáticos conectados a Internet), el proveedor de servicios (es el intermediario entre el editor de contenidos y el abonado), el operador de ramos de servicios (reúne en una oferta comercial única diversos contenidos o servicios), el proveedor de acceso (comercializa la prestación técnica de interconexión de equipos privados) y el transportador (que es el operador técnico que asegura la interconexión entre redes». Vegeu S. MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red*, p. 168-169.



mació lesiva. Aquesta amenaça, a més de no conciliar-se amb la idea elemental de *justícia*, corre el perill d'obstaculitzar el desenvolupament necessari d'aquest nou mitjà de comunicació.<sup>150</sup>

Tot això justifica que la tendència actual, en la immensa majoria de sistemes jurídics, sigui diferenciar, a l'efecte de la responsabilitat, els supòsits de subministrament d'informació mitjançant Internet, d'aquells altres en els quals la comunicació té lloc a través dels mitjans convencionals. I aquesta diferenciació es tradueix no en l'establiment d'un règim especial de responsabilitat, sinó en la introducció d'especialitats rellevants en el règim general quan el procés comunicatiu es porta a terme en el marc d'Internet.

Aquestes especialitats poden sintetitzar-se breument en les notes següents, totes íntimament connectades. La primera és la no-aplicació del sistema de responsabilitat en cascada. S'ha d'evitar l'automatisme propi de la responsabilitat en cadena. I amb això, simultàniament, s'aconseguirà evitar l'excessiva extensió de la responsabilitat a la qual condueix l'aplicació de l'esmentat sistema a Internet. La seva aplicació, en efecte, comporta que tots els subjectes que d'alguna manera intervenen en el procés comunicatiu informàtic –subjectes que, com s'ha dit, poden ser molt nombrosos– hagin de ser considerats automàticament, sense més ni més, responsables dels danys ocasionats per la informació transmesa, fins i tot en aquells casos en què siguin totalment aliens al seu contingut. En altres paraules, la responsabilitat s'imputa amb independència de quina hagi estat la participació real del subjecte en la producció de la lesió.

Exclòs l'automatisme del sistema de responsabilitat en cadena, és necessari també identificar un altre criteri que permeti determinar, d'entre tots els subjectes presents en el procés comunicatiu, aquells concrets que puguin ser considerats responsables. És a dir, aquells subjectes a qui pugui imputar-se la responsabilitat pels danys originats per la informació

---

150. Fent referència a aquesta major complexitat subjectiva d'Internet i en paraules de l'autor citat anteriorment, «[e]sta fragmentación y multiplicación de los servicios hace prácticamente imposible el automatismo de la responsabilidad en cascada. En algunos casos, desde luego, el tipo de información facilitada en línea no cambia mucho respecto de su presentación clásica (por ejemplo, los periódicos on line, en los que es fácil encontrar la responsabilidad editorial y la figura del director); pero la aplicación de la fórmula sería muy injusta en otros casos: ¿se puede declarar responsable a América Online, a Terra, a Ya.com o a cualquier otro portal por las comunicaciones que se hacen desde foros de discusión, páginas personales de abonado u otros servicios que no controlan pero que contribuyen a distribuir? ¿Qué decir respecto de los mensajes racistas o los atentatorios contra los menores?». Vegeu S. MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red*, p. 169.

transmesa per Internet. Aquest criteri, i en això es tradueix la segona de les notes apuntades anteriorment, no pot ser cap altre que el d'analitzar quina ha estat la participació real de cada subjecte en la producció del resultat lesiu. Per fer aquesta anàlisi s'han d'utilitzar els principis comuns en matèria de responsabilitat. Només aquells a qui pugui imputar-se el resultat lesiu de conformitat amb les regles generals, han de ser considerats responsables d'aquest.

La tercera de les notes és l'exoneració de responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis de la societat de la informació, és a dir, aquells subjectes que es limiten a realitzar una tasca de mera intermediació en el procés comunicatiu informàtic, sempre que compleixin unes condicions mínimes, la formulació de les quals pot variar segons la normativa concreta, però que, en essència, exigeixen sempre que el subjecte esmentat hagi limitat la seva intervenció a la tasca d'intermediació en la transmissió del missatge. Això no és res més que una conseqüència de la nota anterior. Només l'automatisme de la responsabilitat en cascada pot explicar l'extensió de la responsabilitat a uns subjectes que, generalment, són completament aliens al contingut d'una informació la circulació de la qual han facilitat.

A continuació ens ocuparem de l'exoneració de responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis de la societat de la informació. Després d'analitzar breument l'evolució experimentada, en aquest punt, per diversos sistemes jurídics, ens detindrem en l'examen del règim jurídic establert per la Directiva 2000/31/CE, sobre el comerç electrònic, i en la Llei espanyola de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic.

#### *2.4.1.2. Evolució dels sistemes jurídics cap a l'exoneració de responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis de la societat de la informació*

De l'anàlisi de la majoria de sistemes jurídics del nostre entorn socio-cultural es dedueix la tendència comuna d'exonerar de responsabilitat, pels danys ocasionats pel contingut d'informacions difoses a través d'Internet, aquells subjectes que intervenen en el procés comunicatiu que ha tingut com a objecte la transmissió d'aquestes informacions i han limitat la seva actuació, tanmateix, a una tasca de simple intermediació. L'estudi d'alguns d'aquests sistemes així ho demostra.

##### *a) El cas dels Estats Units*

La protecció de la llibertat d'expressió i d'informació no és cap novetat en un país, els Estats Units, que ja la va consagrar en la primera esmena de la seva Constitució. No obstant això, els esforços tendents a la delimitació d'aquesta llibertat són molt més moderns. Tant és així que constitueix un element comú afirmar que la doctrina americana sobre els límits de la llibertat d'informació té com a data d'inici l'any 1964, any en què es va dictar la coneguda sentència *New York Times v. Sullivan*.<sup>151</sup> Aquesta doctrina, com pot suposar-se, va ser creada tenint present l'únic model llavors existent, és a dir, la difusió d'informació a través dels mitjans de comunicació convencionals.

Com s'ha apuntat, la peculiar naturalesa del nou mitjà de comunicació representat per Internet ha obligat la doctrina i la jurisprudència nord-americanes a haver de reconsiderar alguns dels postulats de la doctrina tradicional.

---

151. Sentència *New York Times v. Sullivan* [376 US 254 (1964)]. Es tracta d'una resolució dictada pel Tribunal Suprem dels Estats Units que revocava la sentència del Tribunal Suprem de l'Estat d'Alabama, que, al seu torn, confirmava la dictada per un tribunal del comtat de Montgomery. Els fets enjudiciats van ser els següents. El Sr. Sullivan, un dels tres comissaris electes de la ciutat de Montgomery, Alabama, entre les funcions dels quals es trobava la supervisió del Departament de Policia, va demandar, entre altres, el *New York Times* i el seu editor per una presumpta difamació comesa a les pàgines d'aquest diari. En el marc de les lluites socials per aconseguir la no-discriminació dels negres al sud dels Estats Units, el diari citat va publicar una notícia a tota pàgina, al març de 1960, en la qual s'afirmava que milers d'estudiants negres del sud, units en una manifestació àmplia i pacífica, estaven sofrint una onada de terror sense precedents. Per tal d'il·lustrar aquesta onada de terror, es denunciava, entre altres coses, que la policia havia expulsat de la universitat els líders estudiantils usant armes de foc, gasos lacrimògens i acordonant el campus universitari d'Alabama amb tanquetes. A més, se'ls havia impedit l'accés al menjador del citat campus, amb la qual cosa se'ls negava el dret a l'alimentació. Finalment, es remarcava que aquestes accions van arribar a l'extrem de traduir-se en intimidacions i violències contra Martin Luther King, referent del moviment de protesta, la casa del qual va ser bombardejada, acte en el qual van estar a punt de morir la seva esposa i els seus fills. S'han de sumar a aquests actes els nombrosos empresonaments de què va ser objecte sota acusacions com conduir amb excés de velocitat o realitzar actes de mendicitat. Un cop llegides aquestes notícies, el Sr. Sullivan, que les negava, especialment pel que feia a la implicació policial en els atemptats contra Martin Luther King, les va interpretar com una difamació, ja que, encara que el seu nom no apareixia esmentat expressament, se sentia al·ludit en la seva condició de responsable del cos policial. El cas va arribar a la justícia i els tribunals li van concedir la raó i van condemnar els demandats al pagament d'una indemnització. La Cort Suprema americana, tanmateix, va revocar la sentència inferior i va al·legar, entre altres argumentacions, que la Constitució garanteix a la premsa la llibertat incondicional de poder criticar les conductes que els empleats públics realitzin en compliment de les seves funcions.

Els primers casos que es van plantejar judicialment als EUA en l'àmbit que ara ens interessa, tenien com a objecte l'existència d'una presumpta difamació produïda a Internet. Un dels principals problemes jurídics que es va suscitar en aquests casos consistia a determinar si els proveïdors de serveis d'Internet, simples intermediaris en el procés comunicatiu, podien ser considerats editors o distribuïdors del material difamatori i, en aquest cas, responsables juntament amb l'autor de la difamació. Això no és res més que la necessària conseqüència derivada de la translació automàtica a Internet del sistema de responsabilitat en cascada propi dels mitjans convencionals de comunicació. D'aquest període inicial cal destacar un cas judicial: l'*assumppte Cubby Inc. v. Compuserve Inc. (1991)*.<sup>152</sup> En aquesta mateixa línia,

---

152. Cas *Cubby Inc., Skuttlebut i Robert. G. Blanchart v. Compuserve Inc., Rumorville i Don Fitzpatrick*. En aquest complex cas, els actors eren els següents. En la part demandada hi havia, d'entrada, Compuserve, servidor d'Internet que, a través de la seva filial, CIS, proporcionava serveis d'informació i fòrums d'opinió, entre aquests, en concret, el denominat *Journalism Forum*. En segon terme, hi havia *Cameron Communication Inc. (CCI)*, empresa totalment independent de Compuserve, contractada per dirigir, revisar, crear, esborrar i, en definitiva, controlar els continguts de *Journalism Forum*. Així mateix, en la part demandada també hi havia *Rumorville USA*, publicació disponible al *Journalism Forum* i que és editada per *Don Fitzpatrick i Associats (DFA)*, de San Francisco, empresa dirigida pel Sr. Fitzpatrick. Aquesta empresa, que no està lligada per cap relació laboral ni contractual amb Compuserve, duia a terme la publicació citada en aquell fòrum gràcies a un contracte subscrit amb CCI, contracte que suposava la total acceptació per DFA de la responsabilitat pels continguts de *Rumorville* i pel qual CCI s'obligava a limitar l'accés a *Rumorville* als subscriptors de CIS que haguessin tramitat el seu accés directament amb DFA. En qualsevol cas, quedava clar que Compuserve no havia tingut l'oportunitat de revisar els continguts de *Rumorville* abans que DFA els hagués introduït en les bases de dades de Compuserve i, consegüentment, fossin d'accés immediat per als clients usuaris de CIS. En la part demandant, per la seva banda, hi havia *Cubby Inc., Skuttlebut* i el Sr. B. Cubby i el Sr. B. van desenvolupar *Skuttlebut*, una base de dades dissenyada per publicar i distribuir electrònicament notícies i xafarderies de televisió i ràdio amb la intenció de competir amb *Rumorville*. Els fets objecte de la Sentència són els següents: Cubby i el Sr. B. van posar de manifest que, de manera reiterada, al llarg de l'any 1990 *Rumorville* va publicar notícies falses i difamatòries en relació amb *Skuttlebut*, i Compuserve va incloure en el seu *Journalism Forum* notícies en les quals, per exemple, es descrivia *Skuttlebut* com la posada en marxa d'un nou negoci d'estafes i engany. A la vista dels fets, Cubby va interposar una demanda contra Compuserve, entre altres, per difamació contra el Sr. B. i per competència deslleial i descrèdit en els negocis a *Skuttlebut*. Compuserve es va defensar al·legant que no posava en dubte el caràcter difamatori de les notícies indicades, però va assenyalar que es va limitava a actuar com a distribuïdor, no com a editor, i, per tant, no se li podia imputar responsabilitat per unes declaracions el contingut de les quals no coneixia i no tenia cap raó per conèixer. El tribunal va decidir, finalment, a favor de Compuserve.

però més recent, pot citar-se l'assumpte *Zeran v. America On Line Inc.* (1997).<sup>153</sup>

## b) El cas de França

Igualment primerenca és la protecció de la llibertat d'expressió i d'informació a França, garantida ja en la Declaració dels drets de l'home i del ciutadà de 1789, en els seus articles 10 i 11.

Paral·lelament al que ha succeït als EUA, també a França el desenvolupament d'Internet ha originat la necessitat de reconsiderar el règim de responsabilitat aplicable a la transmissió d'informació a través d'aquest nou mitjà. I, molt especialment, la necessitat de replantejar-se el tractament jurídic que s'ha d'atorgar, a l'efecte de la responsabilitat, als prestadors intermediaris de serveis.

Els nombrosos problemes jurídics que ha plantejat el desenvolupament d'Internet i de les xarxes digitals va motivar que el primer ministre francès sol·licités un estudi al Consell d'Estat d'aquest país.<sup>154</sup> La part quarta de

---

153. Cas *Razing Zeran v. America On Line*. El Sr. Z. va demandar America On Line (AOL) pel desraonat retard produït a l'hora de retirar missatges que podien atemptar contra la seva intimitat, posats en circulació per una persona desconeguda. Els fets controvertits van succeir de la manera següent. Una persona, la identitat de la qual es desconeix, va penjar un missatge en un butlletí d'anuncis d'AOL. En l'esmentat missatge es deia que els interessats a comprar unes determinades samarretes havien de trucar a un número de telèfon, i s'indicava com a tal el que corresponia al domicili particular del Sr. Zeran. Com a conseqüència de la publicació d'aquest missatge, el citat Sr. Zeran va començar a rebre a casa seva nombroses trucades, ja sigui sol·licitant el producte publicitat, ja sigui per fer reclamacions diverses. El Sr. Zeran va posar en coneixement d'AOL la situació i li van respondre que l'anunci seria eliminat, encara que el personal d'AOL li va dir que no era de la seva competència imposar restriccions als anuncis. L'endemà, una altra persona desconeguda va posar un nou anunci, similar a l'anterior, en el qual es donava novament el telèfon particular del Sr. Zeran. Aquest estat de coses es va prolongar diversos dies, de manera que el volum de trucades rebudes es va incrementar fins al punt d'assolir una freqüència d'una trucada cada dos minuts. El Sr. Zeran va comunicar els fets a l'FBI i va demandar AOL. Argumentava que l'empresa estava al corrent dels missatges que atemptaven contra la seva intimitat i que, consegüentment, des del moment en què va conèixer aquest fet era responsable dels danys causats en la seva condició de distribuïdor. El tribunal va eximir de responsabilitat AOL perquè les informacions tenien el seu origen en terceres persones.

154. És el report «Internet i les xarxes digitals», de 8 de setembre de 1998. Aquest estudi va ser sol·licitat pel primer ministre Lionel Jospin el 22 de setembre de 1997. En la sol·licitud s'especificava que el que es demanava era la realització d'un estudi sobre les qüestions d'ordre jurídic plantejades pel desenvolupament d'Internet, atès que el creixement d'Internet sus-

l'estudi esmentat es dedica a «lluitar contra els continguts i els comportaments il·lícits» que poden tenir lloc a Internet. I dins l'àmbit de la responsabilitat, s'ocupa expressament d'aclearir les responsabilitats dels autors que operen en aquest mitjà.

La primera conclusió del Consell d'Estat francès, en matèria de responsabilitat, és que Internet no és una zona de no-dret: «[P]er més que els internautes proclamïn que el Net és un espai de llibertat, el dret els aconseguix quan fa falta que algú respongui de les informacions perjudicials que hagin circulat per la Xarxa». D'aquesta manera resulta que «la responsabilitat dels actors d'Internet és una de les qüestions clau de la regulació d'aquest nou espai».

La regulació de la responsabilitat a Internet –sempre segons l'estudi del Consell d'Estat– ha de donar resposta al problema principal, que no és altre que el de «*repartir y especificar las responsabilidades respectivas de los actores de la comunicación electrónica*». Cal aclarir, doncs, qui és responsable de cada cosa i en quines condicions.

La resposta al problema plantejat, després de tenir en compte determinades consideracions,<sup>155</sup> ha de partir de la inadequació de la responsabilitat en cascada al món de les xarxes.<sup>156</sup> Aquesta inadequació es deu a tres motius fonamentals. «*En primer lugar, es difícil fijar, a priori, una cadena de responsabilidades de actores, con unas funciones estables y determinadas, ya que éstos pueden, en las redes, ejercer prácticamente todas las funciones.*»

---

citava nous interrogants que es derivaven, de manera especial, de la dimensió mundial d'aquesta xarxa, de la seva gestió descentralitzada i de la multiplicitat dels seus actors. S'entenia, per tant, que «*es actualmente menester determinar orientaciones sobre las adaptaciones necesarias de nuestro derecho*», adaptacions que «*deberán, siguiendo y asegurando la promoción de la libertad de comunicación, permitir luchar eficazmente contra los desvíos a los cuales Internet puede dar lugar*».

155. En síntesi, aquestes consideracions formulades pel Consell d'Estat són les següents. Primera: es tracta d'una resposta a un problema que es planteja a escala mundial. Segona: la resposta que s'ofereixi tindrà importants conseqüències econòmiques per als actors implicats i per al desenvolupament del mercat. Tercera: les respostes han de ser eficaces, legítimes i adaptables a un entorn en contínua evolució. I quarta: més enllà de la responsabilitat, el que es qüestiona és l'ètica d'aquest nou espai, en el sentit que s'ha de fer d'Internet un nou espai de «cortesía mundial», no de delinqüència.

156. Segons el Consell d'Estat, «*[1]a transposición del régimen de responsabilidad editorial "en cascada" en el mundo de Internet y de las redes ha generado muchas controversias, tanto entre los actores privados como en el seno de la doctrina. Está claro que este régimen, concebido para proteger la libertad de expresión del periodista y para facilitar el establecimiento de la prueba, no responde a la lógica y a las prácticas de este nuevo mundo*».

De manera que, a Internet, és necessària una anàlisi funcional: «[H]ay que razonar entonces por función y determinar en cada caso el esquema de responsabilidad.» No obstant això, «el propio análisis funcional puede ya no ser válido en función de la evolución de las técnicas.» El segon motiu és «la multiplicidad de los servicios ofrecidos por Internet», que clarament «no corresponde a la lógica simple y unívoca de la responsabilidad editorial en cascada». L'últim motiu està constituït pel «funcionamiento específico y original de Internet, fundado en las relaciones hipertexto que crean una arborescencia de la información a nivel mundial», funcionament que «no es el de un control de contenido, sino de una facilidad ampliada de consulta y de acceso».

Tots aquests motius, segons el parer del Consell d'Estat, mostren clarament que l'espai de la Xarxa no és un simple espai nou de difusió d'informació, sinó un espai de comunicació, interactiu, multiforme, comercial o no, que s'allunya de l'edició clàssica de continguts i fa difícil la fixació d'un règim únic de responsabilitats basat en el principi de cascada.

Com ja hem apuntat, els tribunals francesos s'han pronunciat en nombroses ocasions sobre qüestions relacionades amb la responsabilitat en el món d'Internet. En concret, també han abordat la necessitat de replantejar-se el tractament jurídic que s'ha d'oferir, a l'efecte de la responsabilitat, als prestadors intermediaris de serveis. La peculiaritat del cas francès consisteix que, en la majoria dels assumptes que s'han plantejat judicialment, el debat se suscita perquè s'acusa aquests subjectes intermediaris d'haver pogut evitar el missatge difamatori i, amb això, la producció del dany, però, en canvi, no ho han fet. Poden citar-se, en aquest sentit, el cas UEF v. Costes (1997),<sup>157</sup>

---

157. Cas UEJF v. Costes, Altern-B i AUI, resolució del Tribunal de Gran Instància de París de 10 de juliol de 1997. El demandant era la Unió d'Estudiants Jueus de França (UEJF). Els demandats eren el Sr. J.-L. C. (autor, compositor i intèrpret de cançons que pertanyen al gènere del rock alternatiu), el Sr. V. L. (en representació d'Altern-B, un proveïdor d'allotjaments d'Internet) i l'Associació d'Usuaris d'Internet (AUI), que demanava i va obtenir la intervenció voluntària en el procés, juntament amb el demandat V. L., a l'efecte d'unir els seus mecanismes de defensa. Els fets, breument, són els següents. Al mes d'abril de 1997 la UEJF va demandar C. i L. Contra C. argüïa que havia posat a disposició del públic, a la xarxa Internet, unes cançons amb textos racistes. A L., per la seva banda, subministrador de l'allotjament de C., li reprotxava haver permès la difusió pública dels escrits incriminats. La UEJF va sol·licitar la condemna solidària dels dos demandats al pagament d'una quantitat de diners i, a més, demanava que L. fos condemnat a fer inaccessible els escrits de la seva web. L. va contestar a la demanda al·legant que l'activitat del prestador d'allotjament és merament tècnica i es limita exclusivament a l'emmagatzematge d'informacions, amb la qual cosa declinava assumir tota

el relatiu a l'associació Confédération du Renouveau Français (1998)<sup>158</sup> i els recents casos UEJF v. Yahoo (2000)<sup>159</sup> i UEJF v. SA Multimania (2000),<sup>160</sup> entre molts d'altres.<sup>161</sup>

---

responsabilitat sobre les informacions esmentades. Va al·legar, en aquest sentit, que no li corresponia controlar el contingut de les cançons litigioses, ni realitzar una tasca de selecció per tal de suprimir parts dels seus continguts contra la voluntat de l'autor. La UEJF va replicar que el subministrador d'allotjament havia incorregut en una falta, atès que hi havia una total absència de vigilància del prestador de serveis sobre els seus clients i d'intervenció per fer inaccessibles les informacions incriminades. L. es va defensar afirmant que no existia cap obligació de control i intervenció sobre els continguts de les informacions allotjades, ja que aquestes informacions són responsabilitat exclusiva del seu autor. El Tribunal, després d'analitzar el text de les cançons incriminades, va desestimar la demanda amb l'argument que les expressions utilitzades en les cançons no eren subsumibles en els supòsits de fet considerats en la legislació francesa, que castiga els delictes de provocació i injúries contra persones o grups de persones per raó de la seva pertinença a una raça determinada.

158. Resolució de la Cort de Cassació de 8 de desembre de 1998. El demandat era M. R., en la seva condició de president de l'associació Confédération du Renouveau Français. Els fets són els següents. L'associació citada va tenir la iniciativa d'obrir un servei telemàtic denominat 3165 Renouveau, amb l'objectiu de permetre a diversos moviments de la dreta catòlica francesa intercanviar les seves opinions religioses i polítiques. A aquest efecte, l'esmentat president de l'associació va firmar un acord amb un centre servidor per a la posada en funció d'un sistema que comportés l'accés, a través de Télétel (Minitel), a un fòrum en el qual qualsevol persona podia inserir les seves opinions en temps real. A l'abril de 1994 es van inserir en el mencionat fòrum una sèrie de missatges anònims, visibles per tots els usuaris de Minitel, que es considerava que constituïen delictes de provocació, atemptats contra la vida i la integritat de les persones, provocació a la discriminació i apologia de crims contra la humanitat. Com que els autors d'aquests missatges eren desconeguts, els càrrecs es van imputar al prestador de serveis intermediari. La Cort d'Apel·lació, tanmateix, va alliberar-lo d'aquests càrrecs perquè va considerar que aquest subjecte no tenia la possibilitat de controlar els missatges, ni abans ni després de la seva comunicació pública, i, per tant, no tenia la possibilitat d'eliminar part dels seus continguts de la Xarxa. La Cort de Cassació, amb diferent criteri, va anul·lar la Sentència, ja que va entendre que l'associació citada havia creat un fòrum per a l'intercanvi d'opinions sobre temes prèviament definits per ella mateixa, de manera que li era imputable la responsabilitat en qualitat de productor del servei.

159. La Resolució de 22 de maig de 2000 del Tribunal de Gran Instància de París, a instàncies de la UEJF, va obligar Yahoo Inc. a adoptar les mesures necessàries tendents a dissuadir i a fer impossible a Yahoo.com tota consulta de serveis de venda o subhasta d'objectes nazis i de qualsevol altre servei que constituís una apologia del nazisme o una contestació dels crims nazis.

160. La Resolució de 24 de maig de 2000 del Tribunal de Gran Instància de Nanterre va resoldre la demanda interposada per la UEJF contra Multimania, prestador d'allotjament a Internet. Utilitzant els seus serveis, un menor va crear l'adreça web [www.multimania.com/nsdap](http://www.multimania.com/nsdap), web en la qual es feien aparèixer nombroses referències a la ideologia nazi, sota les formes de creus



De l'anàlisi d'aquesta jurisprudència destaca una doble idea. La primera és que cap resolució no ha posat en pràctica el règim de la responsabilitat en cascada. El segon, que s'ha d'evitar tot tipus d'automatisme, de manera que l'atribució de responsabilitat s'ha de realitzar *a posteriori*, cas per cas, en funció del coneixement i el grau de control efectiu sobre el contingut de la informació.

Les idees exposades tant pel Consell d'Estat francès com per la jurisprudència d'aquest mateix país apareixen recollides en un document preparatori d'un projecte de llei francès sobre la societat de la informació, a través del qual es pretén transposar la directiva europea sobre comerç electrònic. En la introducció d'aquest document, titulada «Assurer la liberté des communications en ligne, en clarifiant les droits et les responsabilités de chacun», s'afirma que el projecte de llei s'articularà sobre uns determinats eixos, entre els quals es troba la clarificació de les responsabilitats.<sup>162</sup> En l'apartat 1.2 del document es contenen les reflexions sobre la responsabilitat en l'àmbit d'Internet, de les quals podem destacar les dues següents: en primer lloc, s'afirma que s'ha d'aconseguir un difícil equilibri entre la llibertat d'expressió i el respecte dels drets fonamentals de la persona;<sup>163</sup> en segon lloc, i com ja ens consta, se sosté la necessitat de diferenciar, a l'efecte de la responsabilitat, la figura de l'editor del servei de la del prestador tècnic d'aquest, subjecte aquest últim al qual, si es limita a ser un simple inter-

---

gammades, extractes de *Mein Kampf* i cançons neonazis. El Tribunal va rebutjar la demanda amb l'argument que no s'exigia al prestador de l'allotjament que exercís una vigilància minuciosa i profunda de les pàgines que allotjava, si bé havia d'adoptar les mesures raonables que un bon professional prendria a l'efecte d'evitar espais web la il·licitud dels quals fos evident. El Tribunal va concloure la constatació que Multimania havia satisfet les seves obligacions i, en conseqüència, no se li podia exigir cap responsabilitat.

161. Destaquem, entre els molts existents, el cas *UEJF v. Calvacom* i altres (Tribunal de Gran Instància de París, 12 de juny de 1996), el cas *ministère public i mademoiselle S. v. monsieur F.* (Tribunal de Gran Instància de Privas, setembre de 1997) i el cas *monsieur le procureur de la République v. monsieur Philippe H.* (Tribunal de Gran Instància de Le Mans, 16 de febrer de 1998).

162. En paraules del document: «*Le projet de loi sur la société de l'information s'articulera autour de trois axes: la clarification des droits e des responsabilités de chacun, afin d'assurer la liberté des communications en ligne, la démocratisation de l'accès à la société de l'information et la sécurité et la loyauté des transactions électroniques.*»

163. L'apartat 1.2 del document comença de la manera següent: «*Un équilibre doit être trouvé entre liberté d'expression et respect des droits fondamentaux de la personne. [...] Le régime de responsabilité qui sera mis en place, tenant compte des expériences internationales et des risques de délocalisation de la création, devra assurer, conjointement avec le principe de liberté de communication, la confiance des acteurs de la société de l'information.*»

mediari en el procés informatiu, no s'hauria d'aplicar el sistema de responsabilitat en cascada.<sup>164</sup>

c) **El cas de l'OCDE**

En el marc de l'OCDE s'ha produït també una important declaració sobre la qüestió que estem abordant en aquest treball, en ocasió de la conferència europea celebrada a Roma al juliol de 1997. En la declaració ministerial redactada amb motiu d'aquesta conferència s'afirma, en efecte, el següent: *«Los ministros subrayan que las normas referentes a la responsabilidad por el contenido deberían estar fundadas en un conjunto de principios comunes capaces de asegurar el respeto de las reglas del juego. En consecuencia, los intermediarios como los operadores de red y los proveedores de acceso no deberían, generalmente, ser responsables del contenido. Este principio debería aplicarse de tal forma que tanto los intermediarios como los operadores de red y los proveedores de acceso no fuesen sometidos a normas que no son razonables, que son desproporcionadas o discriminatorias. No se debería, bajo ningún concepto, esperar por parte de los servicios que alojan un contenido perteneciente a terceros ningún control previo sobre el contenido, si nada les lleva a pensar que es ilegal. Debería tenerse claramente en cuenta, en lo referente a este tipo de intermediarios, si poseen o no, dentro de lo razonable, los medios para enterarse y la posibilidad de controlar el contenido. Los ministros estiman que conviene que los dispositivos relativos a la responsabilidad den lugar al principio de la libertad de expresión, respeten el interés público y privado y no impongan obligaciones desproporcionadas a los actores.»*

En paraules del Consell d'Estat francès, l'enfocament del tema que ofereix aquesta declaració és clar: *«[...] favorable a los transportadores, se aleja de cualquier esquema automático de responsabilidad y prefiere que se trate a posteriori, caso a caso, en función del conocimiento y de los medios de control sobre el contenido»*. I afegeix que «suscribe además una estricta lógica económica».<sup>165</sup>

---

164. En paraules del document: *«Il est indispensable [...] d'effectuer la distinction entre l'éditeur du service, qui doit être responsable de l'information mise à la disposition du public, et le prestataire technique qui n'est pas en mesure de contrôler systématiquement l'information qu'il n'aura pas élaborée. Les simples intermédiaires techniques ne devront pas voir leur responsabilité engagée en cascade, selon le principe applicable pour la presse où peuvent être responsables successivement les directeurs de publication ou éditeurs, les auteurs, les imprimeurs, les vendeurs, distributeurs et afficheurs.»*

165. Ens referim al ja esmentat estudi «Internet i les xarxes digitals», de l'any 1998, del Consell d'Estat francès.

2.4.1.3. *Exoneració de responsabilitat del prestador intermediari de serveis de la societat de la informació establerta en la Directiva 2000/31/CE, sobre el comerç electrònic, i en la Llei espanyola 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic*

a) **Normativa aplicable**

La Directiva 2000/31/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 8 de juny de 2000, relativa a determinats aspectes jurídics dels serveis de la societat de la informació, en particular el comerç electrònic en el mercat interior (DOCE L-178, de 17 de juliol de 2000), té com a confessat objectiu «*contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior garantizando la libre circulación de los servicios de la sociedad de la información entre los estados miembros*» (art. 1.1).

Si és necessari per assolir aquest objectiu, «se aproximarán entre sí determinadas disposiciones nacionales aplicables a los servicios de la sociedad de la información» relatives, entre altres qüestions i respecte al que ara ens interessa, a la responsabilitat dels intermediaris (art. 1.2). La secció 4 del capítol II de la Directiva desenvolupa aquestes previsions i regula la «[r]esponsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios», en concret en els seus articles 12, 13, 14 i 15.

Atès el caràcter mudable i canviant de la realitat que pretén ser regulada per aquesta directiva, l'apartat primer del seu article 21 preveu expressament que periòdicament ha de ser revisada per tal d'adaptar-la, si escau, a l'evolució jurídica, tècnica i econòmica que s'hagi produït en l'àmbit dels serveis de la societat de la informació.<sup>166</sup> En l'apartat segon d'aquest mateix article es matisa que, a l'hora d'examinar la necessitat de portar a terme les adaptacions esmentades, s'ha d'analitzar especialment el tema relatiu a la responsabilitat.<sup>167</sup>

---

166. Sota la rúbrica «Reexamen», l'apartat primer de l'esmentat article 21 disposa que «[a]ntes del 17 de julio de 2003 y, a continuación, cada dos años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social un informe sobre su aplicación, que irá acompañado, en su caso, de propuestas para adaptarla a la evolución jurídica, técnica y económica en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información, en particular por lo que respecta a la prevención del delito, protección de menores, de los consumidores y al buen funcionamiento del mercado interior».

167. Article 21.2 de la Directiva: «Al examinar la necesidad de adaptar la presente directiva, el informe analizará especialmente la necesidad de presentar propuestas relativas a la responsabilidad de proveedores de hipervínculos y servicios de instrumentos de localización, a

Amb la intenció de portar a terme la transposició d'aquesta directiva al nostre ordenament,<sup>168</sup> les Corts Generals han aprovat recentment la Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic (BOE núm. 166, de 12 de juliol de 2002). En l'exposició de motius poden llegir-se els objectius que han portat a la seva redacció: «*La presente ley tiene como objeto la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2000/31/CE, del Parlamento y del Consejo, de 8 de junio del año 2000, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). Asimismo, incorpora parcialmente la Directiva 98/27/CE, del Parlamento y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, al regular, de conformidad con lo establecido en ella, una acción de cesación contra las conductas que contravengan lo dispuesto en esta ley.*»

L'exposició de motius de la Llei estatal prossegueix justificant la necessitat d'establir un marc jurídic adequat per dissipar les incerteses jurídiques que puguin generar la implantació d'Internet i les noves tecnologies: «*Lo que la Directiva 2000/31/CE denomina "sociedad de la información" viene determinado por la extraordinaria expansión de las redes de telecomunicaciones y, en especial, de Internet como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información. Su incorporación a la vida económica y social ofrece innumerables ventajas, como la mejora de la eficiencia empresarial, el incremento de las posibilidades de elección de los usuarios y la aparición de nuevas fuentes de empleo. Pero la implantación de Internet y las nuevas tecnologías tropieza con algunas incertidumbres jurídicas, que es preciso aclarar con el establecimiento de un marco jurídico adecuado que genere en todos los actores intervinientes la confianza necesaria para el empleo de este nuevo medio.*»

El marc jurídic de les activitats realitzades per mitjans electrònics, tanmateix, no es pretén que estigui constituït exclusivament per aquesta llei de

---

*los procedimientos de "detección y retirada" y a la imputación de responsabilidad tras la retirada del contenido. El informe analizará asimismo la necesidad de establecer condiciones suplementarias para la exención de responsabilidad, dispuesta en los artículos 12 y 13, en función del desarrollo tecnológico, así como la posibilidad de aplicar los principios del mercado interior a las comunicaciones comerciales por correo electrónico no solicitadas.»*

168. En l'apartat primer de l'article 22 de la Directiva, sota la rúbrica «Transposició» pot llegir-se: «*Los estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente directiva antes del 17 de enero de 2002. Las comunicarán inmediatamente a la Comisión.*»

serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic. Com explicita l'exposició de motius d'aquesta llei, són d'aplicació a les activitats esmentades les normes, tant les generals com les especials, que les regulin, de manera que la futura llei s'ocuparà *«tan sólo de aquellos aspectos que, ya sea por su novedad o por las peculiaridades que implica su ejercicio por vía electrónica, no están cubiertos por dicha regulación»*.

De manera coherent amb el que preveu la Directiva, la Llei, en el seu article 1.1, es fixa com a objectiu *«la regulación del régimen jurídico de los servicios de la sociedad de la información y de la contratación por vía electrónica»*. Entre altres qüestions i respecte al que ens interessa, es marca com a finalitat regular el règim jurídic esmentat *«en lo referente a las obligaciones de los prestadores de servicios, incluidos los que actúan como intermediarios en la transmisión de contenidos por las redes de telecomunicaciones»* i *«el régimen sancionador aplicable a los prestadores de servicios de la sociedad de la información»*. La Llei dedica el capítol segon de la secció segona del títol segon, en concret els seus articles 13 al 17, al règim de responsabilitat dels prestadors de serveis, incloent-hi els intermediaris.<sup>169</sup>

## b) Definicions legals

Abans d'endinsar-nos en l'examen del règim de responsabilitat que la Directiva estableix, és necessari fer uns aclariments conceptuals previs. En primer lloc, cal determinar què s'ha d'entendre per *prestador de serveis*, *destinatari del servei*, *consumidor* i *serveis de la societat de la informació*. Aquestes definicions són subministrades per la mateixa Directiva, en el seu article 2, i per la Llei, en un annex a què es remet la disposició addicional primera. L'àmbit d'aplicació d'aquestes definicions se circumscriu a la matèria que és objecte de regulació per aquests texts normatius.<sup>170</sup>

---

169. A diferència de text definitiu, l'Avantprojecte de llei marcava expressament i concretament com a finalitat, entre d'altres, regular el règim *«de la responsabilidad de los prestadores de servicios, incluidos los intermediarios»*.

170. Així, l'article 2 de la Directiva, amb l'encapçalament «Definiciones», estableix que *«[a] efectos de la presente directiva, se entenderá por:»*, i prossegueix amb l'enumeració de definicions. Per la seva banda, la disposició addicional primera de la Llei, sota la rúbrica «Significado de los términos empleados por esta ley», disposa que *«[a] los efectos de la presente ley, los términos definidos en el anexo tendrán el significado que allí se les asigna»*. I l'esmentat annex, amb l'encapçalament «Definiciones», comença de la manera següent: *«A los efectos de esta ley, se entenderá por:»*.

El prestador de serveis és definit per la Directiva com «*cualquier persona física o jurídica que suministre un servicio de la sociedad de la información*». Aquesta definició, la recull en termes pràcticament idèntics la Llei espanyola.<sup>171</sup>

I també gairebé idèntiques són les definicions del destinatari del servei. La Llei el defineix així: «[...] *persona física o jurídica que utiliza, sea o no por motivos profesionales, un servicio de la sociedad de la información*». La Directiva coincideix plenament amb aquesta definició, però potser es deté una mica més en els motius de la utilització d'aquests serveis: «[...] *cualquier persona física o jurídica que utilice un servicio de la sociedad de la información por motivos profesionales o de otro tipo y, especialmente, para buscar información o para hacerla accesible.*»<sup>172</sup>

La Directiva defineix la noció de *consumidor* de la manera següent: «[...] *cualquier persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.*» La Llei defineix aquesta noció mitjançant la remissió a la legislació sobre consumidors i usuaris: «[...] *persona física o jurídica en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.*»<sup>173</sup>

Finalment, la Directiva en examen defineix el concepte de *serveis de la societat de la informació* mitjançant la remissió al que s'estableix en una altra directiva. Aquests serveis són els «*servicios en el sentido del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 98/34/CE, modificada por la Directiva 98/48/CE*». En aquest punt, és més clar el text de la Llei, que defineix aquesta noció com «*todo servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario*», i

---

171. L'Avantprojecte de llei, en canvi, precisava més el concepte per la via de concretar els serveis prestats pel subjecte, i el definia de la manera següent: «[...] *es la persona física o jurídica que suministra un servicio de la sociedad de la información, como la contratación de bienes o servicios en línea, la organización de mercados virtuales, la realización de comunicaciones comerciales, el suministro de información en línea, el ofrecimiento de instrumentos de búsqueda, acceso y recopilación de datos, el alojamiento de información, aplicaciones o servicios, la distribución de contenidos de baja demanda o la transmisión de información a través de una red de comunicación.*»

172. L'Avantprojecte de llei oferia, en canvi, una definició més clara: «[...] *es la persona física o jurídica que utiliza, por cualquier motivo, un servicio de la sociedad de la información.*»

173. Per la seva banda, l'Avantprojecte de llei ampliava aquesta noció i parlava de *consumidor* o *usuari* i els definia en els termes següents: «[...] *es la persona física o jurídica que actúa con una finalidad distinta a la de su actividad económica, profesional o de negocio, en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.*»

afegeix que «[e]l concepto de servicio de la sociedad de la información comprende también los servicios no remunerados por sus destinatarios, en la medida en que constituyan una actividad económica para el prestador de servicios». La definició legal del concepte acaba amb una delimitació positiva i negativa d'aquest. Des d'un punt de vista positiu, la norma conté un llistat de serveis que «son servicios de la sociedad de la información, entre otros, y siempre que representen una actividad económica». Així mateix, i des d'una perspectiva ara negativa, afirma que «no tendrán la consideración de servicios de la sociedad de la información los que no reúnan las características señaladas en el primer párrafo de este apartado y, en particular», els que es contenen en el llistat que s'adjunta.<sup>174</sup>

### c) Règim de responsabilitat dels prestadors de serveis

#### 2.4.1.4. Principi general de responsabilitat dels prestadors de serveis

L'article 13 de la Llei estableix en el seu apartat primer allò que la Directiva no explicita, però pressuposa. Ens referim al principi general de responsabilitat dels prestadors de serveis: «Los prestadores de servicios de la sociedad de la información están sujetos a la responsabilidad civil, penal y administrativa establecida con carácter general en el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.»<sup>175</sup> Per tant, aquests subjek-

---

174. L'Avantprojecte de llei optava per una altra definició: «[...] todo servicio prestado generalmente a cambio de una remuneración, sin presencia física simultánea de las partes en el mismo lugar, por vía electrónica y a petición individual de su destinatario. Se excluirán de este concepto los servicios que, en cada momento, se determinen en las correspondientes normas reglamentarias por las que se incorpore a nuestro ordenamiento jurídico la normativa comunitaria.»

175. L'Avantprojecte de llei també recollia expressament aquest principi general de responsabilitat dels prestadors de serveis, encara que en termes diferents: «Los prestadores de servicios de la sociedad de la información responderán de los daños y perjuicios que causen en el ejercicio de su actividad, cuando incumplan las obligaciones que les impone esta ley o no actúen con la debida diligencia.» De la lectura d'aquest text es dedueix la importància que adquireixen les obligacions legals imposades a aquests subjectes. Dit en altres paraules, la determinació de les obligacions que pesen sobre els prestadors de serveis s'erigeix, d'acord amb el que disposava aquest precepte, en una de les tasques principals a l'hora de determinar els supòsits de responsabilitat en què puguin incórrer aquests subjectes. Amb caràcter general, l'Avantprojecte de llei dedicava tota la secció primera del capítol segon del títol segon, articles 6 i 7, sota l'expressiva rúbrica de «Obligaciones», a la determinació de les obligacions dels prestadors de serveis de la societat de la informació. El Projecte de llei, per la seva banda i sota la mateixa rúbrica, els dedicava igualment la secció primera del capítol segon del títol segon, articles 9, 10 i 11.

tes estan sotmesos al règim general de responsabilitat que estableixi el nostre dret positiu, amb les especialitats que pugui establir la futura Llei de serveis de la societat de la informació.

## **2.4.2. Règim especial de responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis**

### 2.4.2.1. Noció i modalitats d'intermediaris

En l'article 12.2 del Projecte de llei es pot trobar implícita la definició de «*prestadores de servicios intermediarios*», ja que afirma que són aquells «*prestadores de servicios que, en el ejercicio de actividades de intermediación, transmitan, copien, almacenen o localicen contenidos ajenos*».<sup>176</sup>

De conformitat amb la regulació proporcionada per la Directiva, tenen la condició d'intermediaris aquells subjectes que prestin algun dels següents tres tipus de serveis de la societat de la informació: serveis de simple transmissió, serveis d'emmagatzematge automàtic, provisional i temporal de dades i, finalment, serveis d'allotjament de dades. La Llei, per la seva banda, recull aquestes tres modalitats de prestadors intermediaris de serveis i n'afegeix una altra, la quarta: els prestadors de serveis que facilitin enllaços a continguts o instruments de recerca.

Cal tenir present que les modalitats esmentades no són excloents, sinó tot al contrari, ja que és habitual que un mateix subjecte presti simultàniament diversos d'aquests serveis.<sup>177</sup>

El primer tipus d'intermediari són els prestadors de serveis de «mera transmissió», en paraules de la Directiva, o bé els «*operadores de redes (de telecomunicaciones) y proveedores de acceso (a una red de telecomunicaciones)*», segons la denominació acollida pel text legal espanyol. Aquest tipus d'intermediaris són els subjectes que presten un servei de la societat de la informació consistent a transmetre en una xarxa de comunicacions

---

176. L'article 9 de l'Avantprojecte de llei, en canvi, contenia una definició expressa: «*A los efectos de esta ley, se entenderá que son intermediarios los prestadores de servicios de la sociedad de la información que realicen actividades de mera transmisión, almacenamiento o alojamiento de datos.*»

177. Així, per exemple, el servei d'emmagatzematge automàtic, provisional i transitori de dades es deixa en el marc d'un altre servei de la societat de la informació, el consistent en la transmissió, per una xarxa de comunicacions, de dades facilitades pel destinatari del servei (art. 12.2 Directiva i 13.2 del Projecte de llei).



dades facilitades pel destinatari del servei, o bé a facilitar l'accés a una xarxa de comunicacions (art. 12.1 Directiva i 14.1 Llei).<sup>178</sup>

El segon tipus d'intermediari són els prestadors de serveis de transmissió de dades amb emmagatzematge automàtic, provisional i temporal de dades, denominats per la Llei «*prestadores de servicios que realizan copia temporal de los datos solicitados por los usuarios*». Són aquells subjectes que, en el marc de la prestació d'un servei consistent a transmetre per una xarxa de comunicacions dades facilitades pel destinatari del servei, porten a terme l'emmagatzematge automàtic, provisional i temporal d'aquesta informació, en el benentès que l'esmentat emmagatzematge es realitza amb l'única finalitat de fer més eficaç la transmissió posterior de la informació a altres destinataris que la sol·licitin (art. 12.2 i 13.1 Directiva i 14.2 i 15 Llei).<sup>179</sup>

L'últim tipus d'intermediari previst per la Directiva són els prestadors de serveis d'allotjament o arxiu de dades. Són aquells subjectes que presten un servei de la societat de la informació consistent, precisament, a allotjar dades facilitades pel destinatari del servei (art. 14.1 Directiva i 16.1 Llei).

El quart tipus d'intermediari, previst només en la Llei, són els prestadors de serveis que faciliten enllaços a continguts o instruments de recerca. Són definits com aquells subjectes que presten un servei de la societat de la informació consistent a facilitar enllaços a altres continguts o bé a contenir en els seus altres directoris o instruments de recerca de continguts (art. 17.1 Llei).

#### 2.4.2.2. Règim especial de responsabilitat dels intermediaris

Dins de la categoria de prestadors de serveis de la societat de la informació, els intermediaris estan sotmesos a un règim especial, d'acord amb el que disposen la Directiva i el text legal espanyol. La Directiva dedica a l'establiment d'aquest règim especial de responsabilitat tota la secció quarta del seu capítol segon (art. 12 a 15). En aquesta mateixa línia, l'article 13.2 de la Llei estableix que per determinar la responsabilitat dels prestadors intermediaris de serveis «*se estará a lo establecido en los artículos si-*

---

178. Aquestes activitats de transmissió i concessió d'accés inclouen l'emmagatzematge automàtic, provisional i transitori de les dades transmeses, sempre que l'emmagatzematge esmentat serveixi exclusivament per permetre la transmissió de les dades per la xarxa de comunicacions i la seva durada no superi el temps raonablement necessari per a la transmissió esmentada (art. 12.2 Directiva i 14.2 Llei).

179. És el que la Directiva denomina «*memoria tampón (Caching)*» (art. 13 Directiva).

*guientes*». És en els esmentats articles, en concret en els articles 14 al 17, on s'articula el règim especial d'aquests subjectes.

El règim especial a què es troben sotmesos els prestadors intermediaris de serveis pot caracteritzar-se per mitjà de tres notes: exoneració de responsabilitat sota condicions, inexistència d'una obligació general de supervisió, però, en canvi, imposició de l'obligació d'informació i comunicació i del deure de col·laboració.

#### 2.4.2.2.1. *Exoneració de responsabilitat sota condicions*

La Directiva imposa als estats membres l'obligació de garantir que no es pugui considerar l'intermediari responsable de la informació que constitueixi l'objecte de la seva activitat. Sempre que, això sí, es compleixin determinades condicions. La Llei espanyola recull, de conformitat amb el que estableix la Directiva, aquesta exoneració de responsabilitat. L'examen d'aquesta requereix analitzar separatament les diferents modalitats d'intermediari.

Primera: exoneració de responsabilitat dels prestadors de serveis de mera transmissió (operadors de xarxes i proveïdors d'accés). Aquests subjectes no són responsables de la informació transmesa, sempre que es compleixin determinades condicions. Aquestes condicions són, en concret, que el prestador del servei: *a*) no hagi originat ell mateix la transmissió, *b*) no hagi seleccionat el destinatari de la transmissió, i *c*) no hagi seleccionat ni modificat les dades transmeses<sup>180</sup> (art. 12.1 Directiva i 14.1 Llei).

Segona: exoneració de responsabilitat dels prestadors de serveis de transmissió de dades amb emmagatzematge automàtic, provisional i temporal de dades (proveïdors de serveis que fan una còpia temporal de les dades sol·licitades pels usuaris). Aquests subjectes no són responsables de la informació que tinguin emmagatzemada de manera automàtica, provisional i transitòria,<sup>181</sup> sempre que es compleixin determinades condicions. Aquestes condicions són, en concret, que el prestador del servei: *a*) no modi-

---

180. Segons el segon paràgraf de l'article 13.1 de la Llei, «[n]o se entenderá por modificación la manipulación estrictamente técnica de los archivos que alberguen los datos, que tiene lugar durante su transmisión». Això suposa modificar la redacció del precepte paral·lel de l'Avantprojecte, en concret el seu article 10.1, segons el qual «[n]o se entenderá por modificación la operación estrictamente técnica que no altere la integridad de los datos».

181. L'article 15 de la Llei concreta l'abast d'aquesta exoneració de responsabilitat, ja que estableix que aquests subjectes «no serán responsables por el contenido de esos datos ni por la reproducción temporal de los mismos».

fiqui la informació emmagatzemada, *b*) compleixi les condicions d'accés a la informació,<sup>182</sup> *c*) respecti les normes relatives a l'actualització de la informació generalment acceptades i utilitzades pel sector, *d*) no interfereixi en la utilització lícita de tecnologia generalment acceptada i utilitzada pel sector, a fi d'obtenir dades sobre la utilització de la informació,<sup>183</sup> i *e*) actuï amb promptitud per retirar la informació que hagi emmagatzemat o bé per fer que l'accés a aquesta sigui impossible, quan tingui coneixement efectiu d'algun dels següents fets: que la informació ha estat retirada de l'espai de la Xarxa en el qual es trobava inicialment, que s'ha impossibilitat el seu accés o, finalment, que un tribunal o una autoritat administrativa competent ha ordenat retirar-la o impedir que s'hi accedeixi (art. 13.1 Directiva i 15 Llei).

Tercera: exoneració de responsabilitat dels prestadors de serveis d'allotjament o arxiu de dades. Aquests subjectes no poden ser considerats responsables de les dades que tinguin emmagatzemades a petició del destinatari, sempre que, també en aquest cas, es compleixin un conjunt de condicions. Aquestes condicions són, en concret, que el prestador del servei: *a*) no tingui coneixement efectiu que l'activitat o la informació emmagatzemada és il·lícita, i *b*) que, un cop tingui aquest coneixement efectiu, actuï amb promptitud per retirar les dades o fer impossible l'accés a aquestes<sup>184</sup> (art. 14.1 Directiva i 16.1 Llei).

Aquesta exoneració de responsabilitat, tanmateix, no opera en aquells casos en què el destinatari del servei actua sota l'autoritat, la direcció o el control del prestador del servei (art. 14.2 Directiva i 16.2 Llei).

Quarta: exoneració de responsabilitat dels prestadors de serveis que facilitin enllaços a continguts o instruments de recerca. En aquest supòsit, el text de la Llei segueix la mateixa estructura marcada per la Directiva per als casos anteriors. D'aquesta manera, aquest prestador de serveis no és responsable de la informació a la qual dirigeixi els destinataris dels seus serveis, sempre que es compleixin les condicions següents: *a*) que no tingui coneixement efectiu que l'activitat o la informació a què remet o que reco-

---

182. De manera més detallada, el text de la Llei imposa com a condició que el prestador del servei permeti l'accés a la informació *«sólo a los destinatarios que cumplan las condiciones impuestas a tal fin por el destinatario cuya información se solicita»*.

183. De nou, de manera més detallada, la Llei imposa com a condició que el prestador del servei no interfereixi en la utilització lícita de tecnologia emprada *«con el fin de obtener datos sobre la utilización de la información»*.

184. La Llei exigeix al prestador del servei que actuï amb diligència per retirar les dades o fer impossible l'accés a aquestes.

mana és il·lícita o lesiona béns o drets d'un tercer susceptibles d'indemnització,<sup>185</sup> i b) en el cas que tingui aquest coneixement efectiu, que actuï amb diligència per suprimir o inutilitzar l'enllaç corresponent (art. 17.1 Llei).

Igual que en el supòsit anterior, també en aquest cas s'estableix que l'exoneració de responsabilitat no opera en aquells casos en què el destinatari del servei actua sota l'autoritat, la direcció o el control del prestador que facilita la localització d'aquests continguts (art. 17.2 Llei).

#### 2.4.2.2.2. *Inexistència d'una obligació general de supervisió*

De conformitat amb el que s'estableix en l'article 15.1 de la Directiva, els estats membres no poden imposar als prestadors intermediaris de serveis abans mencionats una obligació general de supervisió, en el sentit que aquests no tenen l'obligació de supervisar, sempre i en tot cas, la totalitat de les dades que transmetin o emmagatzemin, ni tampoc l'obligació de realitzar recerques actives de fets o circumstàncies que indiquin l'existència d'activitats o informacions il·lícites.<sup>186</sup>

Aquest principi general de no-supervisió és compatible, tanmateix, amb la possibilitat que una autoritat judicial o administrativa competent pugui imposar una obligació particular de supervisió als prestadors intermediaris de serveis, sempre que la imposició esmentada s'acompanyi de garanties suficients.<sup>187</sup>

---

185. A l'efecte de delimitar els casos en els quals pugui entendre's que el prestador de serveis no té el coneixement efectiu exigít, el segon paràgraf de l'article 17.1 de la Llei estableix: «*Se entenderá que el prestador de servicios tiene el conocimiento efectivo a que se refiere el párrafo a [no conocimiento efectivo de la ilicitud] cuando un órgano competente haya declarado la ilicitud de los datos, ordenado su retirada o que se imposibilite el acceso a los mismos, o se hubiera declarado la existencia de la lesión, y el prestador conociera la correspondiente resolución, sin perjuicio de los procedimientos de detección y retirada de contenidos que los prestadores apliquen en virtud de acuerdos voluntarios y de otros medios de conocimiento efectivo que pudieran establecerse.*»

186. La inexistència d'aquesta obligació general de supervisió es recollia, així mateix, en l'article 13.3 de l'Avantprojecte de llei.

187. Així ho entenia l'Avantprojecte de llei, l'article 13.3 *in fine* del qual recollia expressament la possibilitat d'imposar l'esmentada obligació particular de supervisió «*siempre que ésta sea técnicamente posible, en el marco de un procedimiento concreto y en relación con la actuación de un prestador y para casos específicos y determinados.*»

#### 2.4.2.2.3. *Obligació d'informació i comunicació i deure de col·laboració*

L'exoneració de responsabilitat que s'estableix en favor dels prestadors intermediaris de serveis s'ha de compatibilitzar, no obstant això, amb la imposició d'una sèrie d'obligacions i deures.

Segons el que disposa l'article 15.2 de la Directiva, els estats membres poden imposar als prestadors intermediaris de serveis una doble obligació d'informació o comunicació, d'una banda, i l'obligació de suspendre la prestació del servei per posar fi a una infracció o per impedir-ne la comissió.

En primer lloc, al prestador de serveis se li pot imposar l'obligació de comunicar a les autoritats públiques competents les presumptes dades il·lícites o les activitats il·lícites portades a terme pel destinatari del servei. I aquesta comunicació, l'haurà de realitzar amb la major promptitud, és a dir, en el mateix moment en què tingui coneixement de l'existència d'aquestes dades o activitats il·lícites (art. 15.2 Directiva).

En segon lloc, també se li pot imposar l'obligació de comunicar a les autoritats públiques competents, a sol·licitud d'aquestes, la informació que els permeti identificar els destinataris dels seus serveis amb què hagin celebrat acords d'emmagatzematge (art. 15.2 Directiva).

Aquesta doble obligació d'informació i comunicació es completa amb la possibilitat d'imposar una nova obligació, la de suspendre la prestació del servei de què es tracti (transmissió de dades, accés a la Xarxa o allotjament de dades), quan això sigui necessari per posar fi a una infracció que s'estigui cometent o per impedir que arribi a cometre's, sempre que així sigui requerit per una autoritat judicial o administrativa amb competència per a aquesta funció (art. 12.3, 13.2 i 14.3 Directiva).

Amb l'habilitació concedida per la Directiva, la Llei espanyola preveu la imposició d'obligacions diverses als prestadors de serveis de la societat de la informació.

En primer lloc, l'article 9 de la Llei imposa als prestadors de serveis establerts a Espanya una obligació de comunicació: tenen el deure de comunicar al registre públic competent l'obtenció, la substitució o la cancel·lació del seu nom de domini o adreça d'Internet. Aquesta obligació s'ha de complir en el termini d'un mes, a comptar des del moment en què s'hagi produït aquesta obtenció, substitució o cancel·lació.

L'article 10 de la Llei, per la seva banda, imposa als prestadors de serveis una obligació d'informació general. Segons aquest article, aquests subjectes estan obligats a disposar dels mitjans que permetin, tant als destinataris del servei com als òrgans competents, accedir per mitjans electrònics, de manera permanent, fàcil, directa i gratuïta, a les informacions que minu-

ciosament es detallen en el precepte. L'obligació de facilitar aquesta informació, tanmateix, s'ha de donar per complerta si el prestador del servei la inclou en la seva pàgina o lloc d'Internet.

L'article 11 del mateix text legal imposa un deure de col·laboració específicament als prestadors de serveis d'intermediació: «[...] cuando un órgano competente por razón de la materia hubiera ordenado, en ejercicio de las funciones que legalmente tenga atribuidas, que se interrumpa la prestación de un servicio de la sociedad de la información o la retirada de determinados contenidos provenientes de prestadores establecidos en España, y para ello fuera necesaria la colaboración de los prestadores de servicios de intermediación, podrá ordenar a dichos prestadores [...] que suspendan la transmisión, el alojamiento de datos, el acceso a las redes de telecomunicaciones o la prestación de cualquier otro servicio equivalente de intermediación que realizaran.»

Atesa la gravetat de les mesures referides en el paràgraf anterior, la mateixa llei disposa una sèrie de límits i garanties. En primer lloc, estableix que en l'adopció i el compliment de les mesures esmentades s'han de respectar els drets fonamentals de la persona: «[...] se respetarán, en todo caso, las garantías, normas y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para proteger los derechos a la intimidad personal y familiar, a la protección de los datos personales, a la libertad de expresión o a la libertad de información, cuando estos pudieran resultar afectados.»

A més, preveu que aquestes mesures «serán objetivas, proporcionadas y no discriminatorias», i afegeix que «se adoptarán de forma cautelar o en ejecución de resoluciones que se dicten, conforme a los procedimientos administrativos legalmente establecidos o a los previstos en la legislación procesal que corresponda».

Finalment, l'article 12 de la Llei estableix un deure de retenció de dades de trànsit relatives a les comunicacions electròniques. D'aquesta manera, «los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, los proveedores de acceso a redes de telecomunicaciones y los prestadores de servicios de alojamiento de datos, deberán retener los datos de conexión y tráfico generados por las comunicaciones establecidas durante la prestación de un servicio de la sociedad de la información por un período máximo de doce meses». Les dades que hagin de ser retingudes «serán únicamente los [datos] necesarios para facilitar la localización del equipo terminal empleado por el usuario para la transmisión de la información», de manera que «en ningún caso, la obligación de retención de datos afectará al secreto de las comunicaciones».

### 2.4.3. *Extensió del règim d'exoneració de responsabilitat dels subjectes intermediaris de la informació a l'Administració: aplicabilitat de la Directiva i de la Llei espanyola a l'Administració*

Ni la Directiva ni la Llei no fan cap referència expressa a la seva aplicabilitat a l'Administració pública. Segons la nostra opinió, aquesta aplicabilitat es basa en dos arguments principals.

D'entrada, es basa en l'àmplia definició de «prestador de servicios» que ofereixen els dos textos normatius que s'estan examinant. No fa falta forçar la literalitat d'aquests preceptes per poder subsumir l'Administració dins de l'expressió «*cualquier persona física o jurídica que suministre un servicio de la sociedad de la información*».

I, en segon lloc, es basa en el fet que l'Administració presta serveis que poden ser englobats dins de la categoria de «*servicios de la sociedad de la información*». Aquest fet resultava implícitament acceptat per l'Avantprojecte de llei, que, en el seu article 2.3, en el marc de la regulació del règim de lliure competència i lliure prestació de serveis, disposava que «*[...] la prestación de servicios de la sociedad de la información por las administraciones públicas o los organismos o sociedades de ellas dependientes, se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación*» (el text ressaltat és nostre).

No falten arguments, no obstant això, per sostenir la tesi contrària. Així, per exemple, a l'hora de determinar els serveis exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Llei, l'article 5 de la Llei, en la seva lletra *a*, exclou expressament «*los servicios prestados por Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas*». Per tant, de la lectura del precepte es dedueix l'existència d'un lligam entre els serveis exclosos i l'exercici de funcions públiques: no s'exclouen tots els serveis que poden prestar aquests subjectes, sinó únicament aquells la prestació dels quals resulta de l'exercici de funcions públiques. Tenint present que l'àmbit propi de les administracions és, precisament, l'exercici de funcions públiques, pot concloure's que la voluntat del legislador és que aquests subjectes públics quedin exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Llei.<sup>188</sup>

---

188. Encara que s'acceptés aquesta tesi, seria possible introduir alguna matisació. Així, per exemple, la necessitat de diferenciar els serveis de la societat de la informació que presten les administracions públiques i que poden qualificar-se com a servei públic, d'aquells altres que no es poden enquadrar en aquesta categoria. L'exclusió apuntada en el text, podria concloure's, afecta només el primer grup de serveis, però no és extensible al segon grup.

En conseqüència, concloem que l'exoneració de responsabilitat pròpia dels prestadors intermediaris de serveis de la societat de la informació és també aplicable a l'Administració quan realitzi aquestes mateixes activitats. Ara bé, aquesta afirmació ha de ser completada amb les observacions següents.

D'entrada, l'exoneració de responsabilitat de l'Administració no significa que el dany causat per la informació no hagi de ser reparat. L'únic que succeeix és que no ha de ser-ho per l'Administració intermediària, sinó pel subjecte que és la font de la informació. En conseqüència, la víctima s'ha de dirigir, a través de les vies jurídiques corresponents, no contra l'Administració, sinó contra aquest tercer subjecte per exigir-li la reparació oportuna del dany sofert.

En segon lloc, en el cas que hi hagi diverses administracions implicades, l'exoneració de responsabilitat es predica exclusivament de l'Administració que ha estat intermediària de la informació. Estem pensant en aquells supòsits en els quals el tercer origen de la informació és una altra administració, i no un subjecte privat. El particular lesionat per aquesta informació ha de dirigir la seva demanda de responsabilitat contra l'Administració, però no contra la intermediària, sinó contra aquella que és la font de la informació lesiva. En aquesta hipòtesi, per tant, hi ha responsabilitat administrativa, però no atribuïble a l'Administració intermediària, que es troba emparada en l'exoneració de responsabilitat.

Finalment, convé reflexionar sobre les diferents naturalesa i funció que corresponen a l'Administració en comparació amb les pròpies dels subjectes privats intermediaris d'informació. Malgrat que poden estar realitzant materialment la mateixa activitat, resulta evident que no són un mateix tipus de subjecte. És per això que l'apuntada exoneració de responsabilitat, que es predica dels subjectes privats sense gaire impediments, és més difícil d'acceptar, sense cap tipus de matisació o condicionament addicional, quan es refereix a un subjecte públic, és a dir, a una administració. Les peculiars naturalesa, posició i funció de l'Administració davant de les pròpies del particular, poden aconsellar que se li imposi l'obligació de realitzar un control de continguts.





## REFLEXIONS FINALS

El desenvolupament de l'Administració electrònica està determinat per la difusió d'informació i la prestació d'uns serveis de qualitat que facilitin l'exercici dels drets i deures dels ciutadans i els transmetin la confiança i la seguretat necessàries perquè decideixin tramitar els procediments en què estiguin interessats a través dels mitjans electrònics.

En relació amb la qualitat de la informació pública a Internet, el dret hi té un important paper, ja que estableix les característiques que ha de tenir la informació perquè aquesta sigui de qualitat, així com les normes que canalicen la reacció enfront d'una informació que no sigui de qualitat.

En aquesta línia s'inscriu la Llei d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP), que preveu els principis de qualitat i responsabilitat com a principis de l'Administració electrònica i que representa un pas endavant en la regulació de la difusió d'informació pública a través de mitjans electrònics.

Tot i així, l'aplicació d'aquests principis pot trobar diferents obstacles.

En primer lloc, la falta d'una cultura entre les administracions públiques sobre la qualitat de l'Administració electrònica. Com hem tingut oportunitat de veure en les pàgines anteriors, a partir de la mostra de pàgines web analitzades no existeix ni un compromís ferm ni uns mecanismes clars per garantir la qualitat de la informació que les administracions públiques difonen a través d'Internet.

En segon lloc, no podem oblidar que ens trobem davant de principis que, tot i que inspiren el desenvolupament de l'Administració electrònica, requereixen mesures concretes que els desenvolupin. El contingut d'algunes de les normes autonòmiques i locals d'aquesta manera pot constituir un bon model.

La regulació específica de la seu electrònica a partir del que, amb caràcter bàsic i general, preveu l'article 10 LAECSP, pot constituir una oportunitat idònia, d'una banda, per regular el contingut de la informació que s'hi difon, la seva naturalesa jurídica i les seves característiques, i, de l'altra, per

determinar els instruments, els procediments i els òrgans responsables de garantir la qualitat de la informació que es difon i concretar uns procediments àgils de comunicació entre els ciutadans i les administracions públiques per poder reaccionar enfront de la informació pública difosa sense els requisits necessaris de qualitat. En l'establiment d'aquests procediments cal tenir present l'experiència nord-americana, que va voler establir uns mecanismes que garantissin la qualitat de la informació pública difosa a Internet i ha acabat creant de manera no volguda uns mecanismes que són utilitzats per qüestionar aquella informació pública, que pot afectar negativament determinats interessos privats.

Finalment, les administracions públiques han estès en els seus llocs web l'ús de clàusules legals en les quals es delimiten, es determinen i fins i tot es defineixen de bell nou les condicions en què es presten els serveis públics electrònics. Aquesta pràctica, que pot considerar-se una mesura per incrementar la transparència administrativa, s'ha de sotmetre, com la resta de l'actuació administrativa, a l'ordenament jurídic. Per això no poden acceptar-se clàusules legals que tinguin un contingut contrari al que preveu l'ordenament jurídic i estableixin que l'Administració pública no pot garantir que la informació difosa sigui de qualitat o exonerin de responsabilitat administrativa pels danys que la informació pugui causar.

## BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ RICO, M. *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. Madrid: Dykinson, 1997, 2a ed.
- ARENA, G. «Introduzione all'amministrazione condivisa- Studi parlamentari e di politica costituzionale». *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, núm. 117/118 (1997).
- BENAVIDES VELASCO, C. A.; QUINTANA GARCÍA, C. *Gestión del conocimiento y calidad total*. Madrid: Díaz de Santos-Asociación Española para la Calidad, 2003.
- CASTILLO BLANCO, F. A. «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al ordenamiento jurídico español». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 205 (2002).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *L'administració electrònica*. Barcelona: Ediuoc, 2006.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya i Generalitat de Catalunya, 2000.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «E-información: hacia una regulación del acceso a la información». *Revista Internet, Dret i Política*, núm. 1 (2005).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «La regulación de la Administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona». A: FONT I LLOVET, T. (dir.). *Anuario de Gobierno Local*. 2006. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. «La información administrativa en el ámbito local. El caso del Ayuntamiento de Barcelona». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 283 (2000).
- CLUZEL-MÉTAYER, L. *Le service public et l'exigence de qualité*. París: Dalloz, 2006.
- DAVIS, J. A. «Industry Test-Fires New Secrecy Weapon». *Metcalf Institute for Marine & Environmental Report*, 2002.

- ENGLISH, L. P. «Information quality and regulation: a management perspective». *Studies in Communication Sciences*, núm. 4, vol. 2 (2004).
- EPPLER, M. J.; HELFERT, M.; GASSER, U. «Information quality: organizational technological, and legal perspectives». *Studies in Communication Sciences*, núm. 4, vol. 2 (2004).
- EPPLER, M. J. «The concept of information quality: an interdisciplinary evaluation of recent information quality frameworks». *Studies in Communication Sciences*, núm. 1 (2001).
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; VALERO TORRIJOS, J. «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26 (2005).
- GALÁN GALÁN, A. «La comunicación pública». A: TORNOS MAS, J.; GALÁN GALÁN, A. (ed.). *Comunicación pública: La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- GAMERO CASADO, E. *Notificaciones telemáticas: Y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento común*. Barcelona: Bosch, 2005.
- GARCÍA LLOVET, E. «Conocimiento de la norma y seguridad jurídica». A: SOSA WAGNER, F. *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. València: Tirant lo Blanch, 2000.
- GAO. *Information Quality Act: Expanded oversight and clearer guidance by the Office of Management and Budget could improve agencies' implementation of the Act*. 2006.
- GASSER, U. «Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse». *The Berkman Center for Internet&Society. Research Publication*, núm. 11 (2003).
- GUICHOT, E. «El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública». *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (gener-abril 2003).
- HUAN, Kuan-Tsae; LEE, Yang W.; WANG, Richard Y. *Calidad de la información y gestión del conocimiento*. Madrid: AENOR, 1999.
- MANGANARO, F.; ROMANO TASSONE, A. *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*. Torí: Giappichelli, 2005.
- MARTÍN MATEO, R. «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total». *Revista de Administración Pública*, núm. 134 (1994).
- MCGARITY, T. O.; SHAPIRO, S. A.; STEINZOR, R. I.; GOGER, J.; CLUNE, M. *Truth and science betrayed: The case against the Information Quality Act*. Centre for Progressive Regulation, 2005.

- MALARET I GARCIA, E. «L'e-Government in Spagna: I nuovi servizi pubblici dell'informazione». A: VESPERINI, G. (ed.). *L'e-Government*. Milà: Giuffrè, 2004.
- MESTRE DELGADO, J. F. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*. Madrid: Civitas, 1993.
- MIR PUIGPELAT, O. *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*. Madrid: Civitas, 2000.
- MOREU CARBONELL, E. *La administración anunciante: Régimen jurídico de la publicidad institucional*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S. *La regulación de la red: Poder y derecho en Internet*. Madrid: Taurus, 2000.
- OCDE. *Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making*. París: OCDE, 2001.
- OCDE. *La Administración al servicio del público*. Col·lecció «Informes y Documentos». Madrid: MAP, 1991.
- PAREJO ALFONSO, L. «La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos». A: SOSA WAGNER, F. *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. València: Tirant lo Blanch, 2000.
- PEGUERA POCH, M. *La exclusión de responsabilidad de los intermediarios en Internet*. Granada: Comares, 2007.
- SANZ PÉREZ, D. C. «La posición del usuario frente a la actividad de servicio público: especial atención a los servicios sanitarios». *Derecho y Salud*, núm. 6 (gener-juny, 1998).
- SAINZ MORENO, F. «Secreto y transparencia». A: SAINZ MORENO, F. (dir.). *Estudios para la reforma de la Administración pública*. Madrid: INAP, 2004.
- SORIANO, J. E. «Fondos de pensiones. Iter autorizatorio y responsabilidad del Estado: comparación con el sistema bancario». A: *Estudios de derecho bancario y bursátil: homenaje a Evelio Verdura y Tuells*. Madrid: La Ley, 1994, vol. III.
- TORNOS MAS, J. «Las cartas de servicios». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10 (2006).
- TRUDEL, P. «Law in pursuit of information quality». A: GASSER, U. (ed.). *Information quality regulation: foundations, perspectives and applications*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.
- VALERO TORRIJOS, J. «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos». *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*, núm. 1 (2001).

VALERO TORRIJOS, J. «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por difusión de contenidos propios en Internet». A: CAVANILLAS MÚGICA, S. (dir.) *Responsabilidades de los proveedores de información en Internet*. Granada: Comares, 2007.

# ANNEXOS

## ANNEX I. LLISTA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES INCLOSES EN LA MOSTRA

### *Nom de l'Administració*

Ajuntament del Prat de Llobregat  
Ajuntament d'Amposta  
Ajuntament d'Arenys de Mar  
Ajuntament d'Argentona  
Ajuntament de Badalona  
Ajuntament de Badia del Vallès  
Ajuntament de Balaguer  
Ajuntament de Banyoles  
Ajuntament de Barberà del Vallès  
Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Berga  
Ajuntament de Blanes  
Ajuntament de Calafell  
Ajuntament de Caldes de Montbui  
Ajuntament de Calella  
Ajuntament de Cambrils  
Ajuntament de Canet de Mar  
Ajuntament de Canovelles  
Ajuntament de Cardedeu  
Ajuntament de Castellar del Vallès  
Ajuntament de Castellbisbal  
Ajuntament de Castelldefels  
Ajuntament de Cerdanyola  
Ajuntament de Corbera de Llobregat  
Ajuntament de Cornellà de Llobregat



Ajuntament de Cubelles  
Ajuntament de Deltebre  
Ajuntament de Figueres  
Ajuntament de Gavà  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Granollers  
Ajuntament de la Garriga  
Ajuntament de la Llagosta  
Ajuntament de la Seu d'Urgell  
Ajuntament de les Franqueses del Vallès  
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Lliçà d'Amunt  
Ajuntament de Lloret de Mar  
Ajuntament de Malgrat de Mar  
Ajuntament de Manlleu  
Ajuntament de Manresa  
Ajuntament de Martorell  
Ajuntament de Mataró  
Ajuntament de Molins de Rei  
Ajuntament de Mollerussa  
Ajuntament de Mollet del Vallès  
Ajuntament de Montcada i Reixac  
Ajuntament de Montornès del Vallès  
Ajuntament de Palafrugell  
Ajuntament de Palamós  
Ajuntament de Palau-solità i Plegamans  
Ajuntament de Pallejà  
Ajuntament de Parets del Vallès  
Ajuntament de Piera  
Ajuntament de Pineda de Mar  
Ajuntament de Premià de Mar  
Ajuntament de Reus  
Ajuntament de Ripoll  
Ajuntament de Ripollet  
Ajuntament de Roses  
Ajuntament de Rubí  
Ajuntament de Sabadell  
Ajuntament de Salou  
Ajuntament de Salt

Ajuntament de Sant Adrià de Besòs  
Ajuntament de Sant Andreu de la Barca  
Ajuntament de Sant Carles de la Ràpita  
Ajuntament de Sant Celoni  
Ajuntament de Sant Cugat del Vallès  
Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols  
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat  
Ajuntament de Sant Joan de Vilatorrada  
Ajuntament de Sant Joan Despí  
Ajuntament de Sant Just Desvern  
Ajuntament de Sant Quirze del Vallès  
Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia  
Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts  
Ajuntament de Santa Coloma de Farners  
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet  
Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda  
Ajuntament de Sitges  
Ajuntament de Tarragona  
Ajuntament de Tàrraga  
Ajuntament de Terrassa  
Ajuntament de Tordera  
Ajuntament de Torelló  
Ajuntament de Torredembarra  
Ajuntament de Torroella de Montgrí  
Ajuntament de Tortosa  
Ajuntament de Vallirana  
Ajuntament de Valls  
Ajuntament de Vic  
Ajuntament de Viladecans  
Ajuntament de Vilafranca del Penedès  
Ajuntament de Vilanova del Camí  
Ajuntament de Vilanova i la Geltrú  
Ajuntament de Vila-seca  
Ajuntament de Vilassar de Mar  
Ajuntament del Masnou  
Ajuntament del Vendrell  
Ajuntament d'Esparreguera  
Ajuntament d'Esplugues de Llobregat  
Ajuntament d'Igualada  
Ajuntament d'Olesa de Montserrat

Ajuntament d'Olot  
Ajuntament de Sant Pere de Ribes  
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat  
Ciutat Autònoma de Ceuta  
Ciutat Autònoma de Melilla  
Comissió Europea  
Comunitat Autònoma d'Andalusia  
Comunitat Autònoma d'Aragó  
Comunitat Autònoma d'Astúries  
Comunitat Autònoma de les Illes Balears  
Comunitat Autònoma de les Illes Canàries  
Comunitat Autònoma de Cantàbria  
Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa  
Comunitat Autònoma de Castella-Lleó  
Comunitat Autònoma de Catalunya  
Comunitat Autònoma d'Extremadura  
Comunitat Autònoma de Galícia  
Comunitat Autònoma de la Rioja  
Comunitat Autònoma de Madrid  
Comunitat Autònoma de Múrcia  
Comunitat Autònoma del País Basc  
Comunitat Autònoma de València  
Comunitat Foral de Navarra  
Consell Comarcal de la Cerdanya  
Consell Comarcal de la Conca de Barberà  
Consell Comarcal de la Garrotxa  
Consell Comarcal de la Noguera  
Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre  
Consell Comarcal de la Segarra  
Consell Comarcal de la Selva  
Consell Comarcal de la Terra Alta  
Consell Comarcal de l'Alt Camp  
Consell Comarcal de l'Alt Empordà  
Consell Comarcal de l'Alt Penedès  
Consell Comarcal de l'Alt Urgell  
Consell Comarcal de l'Alta Ribagorça  
Consell Comarcal de l'Anoia  
Consell Comarcal de les Garrigues  
Consell Comarcal de l'Urgell  
Consell Comarcal del Bages

Consell Comarcal del Baix Camp  
Consell Comarcal del Baix Ebre  
Consell Comarcal del Baix Empordà  
Consell Comarcal del Baix Llobregat  
Consell Comarcal del Baix Penedès  
Consell Comarcal del Barcelonès  
Consell Comarcal del Berguedà  
Consell Comarcal del Garraf  
Consell Comarcal del Gironès  
Consell Comarcal del Maresme  
Consell Comarcal del Montsià  
Consell Comarcal del Pallars Jussà  
Consell Comarcal del Pallars Sobirà  
Consell Comarcal del Pla de l'Estany  
Consell Comarcal del Pla d'Urgell  
Consell Comarcal del Priorat  
Consell Comarcal del Ripollès  
Consell Comarcal del Segrià  
Consell Comarcal del Solsonès  
Consell Comarcal del Tarragonès  
Consell Comarcal del Vallès Occidental  
Consell Comarcal del Vallès Oriental  
Consell Comarcal d'Osona  
Consell de la Unió Europea  
Diputació de Barcelona  
Diputació de Girona  
Diputació de Lleida  
Diputació de Tarragona  
Ministeri d'Habitatge  
Ministeri d'Administracions Públiques  
Ministeri d'Agricultura, Ramaderia i Pesca  
Ministeri d'Assumptes Exteriors i Cooperació  
Ministeri de Cultura  
Ministeri de Defensa  
Ministeri d'Economia i Hisenda  
Ministeri d'Educació i Ciència  
Ministeri de Foment  
Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç  
Ministeri d'Interior  
Ministeri de Justícia

Ministeri de la Presidència  
Ministeri de Medi Ambient  
Ministeri de Sanitat i Consum  
Ministeri de Treball i Assumptes Socials  
Parlament Europeu  
Presidència del Govern  
Tribunal de Justícia de la Unió Europea

## **ANNEX II. FITXA DELS LLOCS WEB**

Nom de l'Administració

Tipus d'Administració

URL

Existeix regulació de l'Administració electrònica?

Informació pública general

Informació sobre el municipi

Informació sobre l'Ajuntament

Informació sobre l'activitat de l'Ajuntament

Informació normativa

Agenda

Informació pública particular

Informació generada per tercers

Tipus d'informació generada per tercers

S'identifica el proveïdor de la informació?

Hi ha mecanismes per comunicar-se amb l'òrgan responsable del web?

Hi ha una bústia de suggeriments?

Hi ha una bústia de suggeriments del web?

Hi ha una bústia de queixes?

Hi ha una bústia de queixes del web?

Es poden tramitar procediments administratius?

Es pot signar electrònicament?

Tipus de signatura

Clàusula de qualitat de la informació

Clàusula d'exempció de responsabilitat

Clàusula sobre les dades personals

Clàusula de reutilització de la informació

Clàusula d'accessibilitat

Clàusula sobre els aspectes tècnics  
Clàusula sobre la propietat intel·lectual  
Segell de la IQUA  
Altres segells de qualitat  
Possibilitat de syndicar el lloc web (*Really Simple Syndication* [RSS])  
Col·laboració amb altres administracions públiques  
Observacions  
Avis legal

### **ANNEX III. FITXES DE LES PÀGINES WEB ANALITZADES**



Id	Nom de l'Administració	URL	Existeix regulació de l'Administració electrònica?	Tipus d'informació generada per tercers													Tipus de signatura		
				Informació generada per tercers	Informació pública particular	Agenda	Informació normativa	Informació sobre l'activitat de l'Ajuntament	Informació sobre l'ajuntament	Informació sobre el municipi	Informació pública general	enllaços administracions públiques, associacions, cultura	enllaços tràmits econòmics (AEAT), organització local	enllaços estadístiques (INE, IdesCat)	enllaços transports (RENFE, FGC, AENA...)	U/P IDCat FNMT altres			
1	Ajuntament de Barcelona	www.bcn.cat	Ordenança reguladora de l'Administració electrònica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	U/P IDCat FNMT altres
2	Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	www.l-h.cat		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	U/P
3	Ajuntament de Badalona	www.badalona.cat		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
4	Ajuntament de Sabadell	www.sabadell.cat	Ordenança municipal d'execució telemàtica de procediments administratius i de regulació del registre telemàtic de la corporació	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	IDCat

5	Ajuntament de Terrassa	www.terrassa.cat	Ordenança municipal per al Govern i l'Administració electrònica (en procés)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, transports				•	•			•	•	IDCat	
6	Ajuntament de Tarragona	www.ajtarragona.es		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços BOP, empreses municipals				•	•						
7	Ajuntament de Lleida	www.lleida.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, diaris oficials				•		•			•	•	U/P
8	Ajuntament de Santa Coloma de Gramanet	www.grame.net		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, cultura				•		•			•	•	IDCat
9	Ajuntament de Mataró	www.mataro.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•					•	•	U/P
10	Ajuntament de Reus	www.reus.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços cultura, turisme	•	•	•		•				•	•	
11	Ajuntament de Girona	www.ajgirona.cat	Reglament d'execució telemàtica de procediments administratius i de regulació del registre telemàtic	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques	•	•	•	•					•	•	U/P
12	Ajuntament de Cornellà de Llobregat	www.comella.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços entitats				•					•		
13	Ajuntament de Sant Boi de Llobregat	www.santboi.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques				•							
14	Ajuntament de Sant Cugat del Vallès	www.santcugat.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•					•					•	•	U/P IDCat Camefirma
15	Ajuntament de Manresa	www.ajmanresa.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•					•	•	•			•	•	U/P IDCat

16	Ajuntament de Rubí	www.ajrubi.net		•	•	•	•	•	•	•	•	•			•							
17	Ajuntament del Prat de Llobregat	www.aj-elprat.net		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços cultura		•					•		
18	Ajuntament de Vilanova i la Geltrú	www.vilanova.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, mitjans de comunicació		•	•				•		
19	Ajuntament de Viladecans	www.viladecans.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•			•				•			
20	Ajuntament de Granollers	www.granollers.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços allotjaments, cultura		•					•		
21	Ajuntament de Cerdanyola	www.cerdanyola.cat	Ordenança d'administració electrònica (en termini d'exposició pública)	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•			•		
22	Ajuntament de Castelldefels	www.castelldefels.org		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, el temps...		•					•		
23	Ajuntament de Mollet del Vallès	www.molletvalles.net		•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•	•	•			
24	Ajuntament d'Esplugues de Llobregat	www.ajesplugues.es		•	•	•	•	•	•	•	•	•			•					•		
25	Ajuntament de Gavà	www.gavaciutat.cat		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços mitjans de comunicació		•						•	U/P
26	Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	www.santfeliu.org		•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, diaris oficials, organització local		•					•		







60	Ajuntament de Manlleu	www.manlleu.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços cultura		•	•								
61	Ajuntament de Calafell	www.calafell.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, Seguretat Social		•									
62	Ajuntament de Vilassar de Mar	www.vilassardemar.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços cultura, transports, estadístiques		•									
63	Ajuntament d'Amposta	www.amposta.es			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, cultura		•			•						
64	Ajuntament de Banyoles	www.banyoles.cat			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços diaris oficials, organitzacions locals	•	•	•	•							
65	Ajuntament de Calella	www.calella.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, mitjans de comunicació		•				•				U/P	
66	Ajuntament de Malgrat de Mar	www.ajmalgrat.es			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, AEAT, meteorologia		•	•			•					
67	Ajuntament de Palamós	www.palamos.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços oci			•								
68	Ajuntament de Sant Quirze del Vallès	www.sqvalles.org			•	•	•	•	•	•	•	•	•			•									
69	Ajuntament de Parets del Vallès	www.parets.cat			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, oci		•	•								
70	Ajuntament de Berga	www.ajberga.cat			•	•	•	•	•	•	•	•	•	enllaços administracions públiques, organitzacions locals								•			







94	Ajuntament de la Seu d'Urgell	www.laseu.org										●								
95	Ajuntament de Piera	www.viladepiera.cat																		
96	Ajuntament de Corbera de Llobregat	www.corberadellobregat.org			●		●													
97	Ajuntament de Mollerussa	www.mollerussa.ddl.net			●	●	●	●		●	●		●							
98	Ajuntament de Vilanova del Camí	www.vilanovadelcami.net			●	●	●	●	●	●			●				●			
99	Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia	www.santsadurni.org			●	●	●	●	●	●		●								
100	Ajuntament de Deltebre	www.deltebre.altanet.org			●	●	●	●		●										
101	Ajuntament d'Argentona	www.argentona.com			●	●	●	●	●	●	●									
102	Ajuntament de Castellbisbal	www.castellbisbal.org			●	●	●	●	●	●	●									● ●
103	Ajuntament de Ripoll	www.ripoll.org			●	●	●	●	●	●	●									
104	Ajuntament de Cubelles	www.cubelles.com			●	●	●	●	●	●	●									

IDCat  
CAT 365  
Camefirma  
F.Profess.



116	Consell Comarcal de la Ribera d'Ebre	<a href="http://www.riberaebre.org">www.riberaebre.org</a>				●	●	●	●		●	●	●	enllaços municipis										
117	Consell Comarcal de la Segarra	<a href="http://www.ccsegarra.com">www.ccsegarra.com</a>				●	●		●		●	●	enllaços turisme, municipis											
118	Consell Comarcal de la Selva	<a href="http://www.selva.cat">www.selva.cat</a>				●	●	●	●		●	●											U/P	
119	Consell Comarcal de la Terra Alta	<a href="http://www.terra-alta.altanet.org">www.terra-alta.altanet.org</a>				●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques, diaris oficials										
120	Consell Comarcal de l'Alt Camp	<a href="http://www.altcamp.altanet.org">www.altcamp.altanet.org</a>				●	●	●	●			●	●	enllaços administracions públiques, cultura			●							
121	Consell Comarcal de l'Alt Empordà	<a href="http://www.altemporda.ddgi.es">www.altemporda.ddgi.es</a>					●				●	●	●	enllaços turisme, oci										
122	Consell Comarcal de l'Alta Ribagorça	<a href="http://altaribagorça.ddl.net">http://altaribagorça.ddl.net</a>				●	●	●				●	●	enllaços turisme, oci										
123	Consell Comarcal de l'Anoia	<a href="http://www.anoia.cat">www.anoia.cat</a>				●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques catalanes			●	●						
124	Consell Comarcal de les Garrigues	<a href="http://www.ccgarrigues.com">www.ccgarrigues.com</a>				●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques locals, oci, organitzacions locals, cultura										
125	Consell Comarcal de l'Urgell	<a href="http://www.urgell.org">www.urgell.org</a>				●		●			●	●	●	enllaços turisme										
126	Consell Comarcal del Bages	<a href="http://www.ccbages.org">www.ccbages.org</a>				●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques, oci, cultura, organitzacions locals			●	●						







160	Ministeri d'Educació i Ciència	www.mec.es	Ordre ECI/23/2005, de 9 de gener, de creació del registre telemàtic	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, universitats											
161	Ministeri de Foment	www.fomento.es	Ordre FOM/660/2006, d'1 de març, de creació del registre telemàtic	●	●	●	●	●	●			enllaços administracions públiques, organismes públics	●					●	●	●			FNMT
162	Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç	www.mityc.es	Ordre ITC/3928/2004, de 12 de gener, de creació del registre telemàtic	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços organismes públics				●		●	●	●			eDNI FNMT
163	Ministeri d'Interior	www.mir.es	Ordre INT/3928/2003, de 13 de gener, de creació del registre telemàtic	●		●	●	●	●	●	●	enllaços organitzacions internacionals, institucions de l'Estat							●	●			FNMT
164	Ministeri de Justícia	www.justicia.es		●		●	●	●		●	●	enllaços administracions públiques, organitzacions internacionals, associacions professionals			●		●		●				
165	Ministeri de Medi Ambient	www.mma.es		●		●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, per sectors de medi ambient			●								
166	Ministeri de la Presidència	www.mpr.es		●		●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, poders de l'Estat	●	●									
167	Ministeri de Sanitat i Consum	www.msc.es		●		●	●	●	●	●	●	enllaços organismes sanitaris, per sectors			●								
168	Ministeri de Treball i Assumptes Socials	www.mtas.es		●		●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, per sectors			●								
169	Ministeri d'Habitatge	www.mviv.es		●		●	●	●		●	●	enllaços administracions públiques, entitats financeres, ÒNG			●		●						
170	Comunitat Autònoma d'Andalusia	www.andaluciajunta.es		●	●	●	●	●		●	●	enllaços administracions públiques, entitats, mitjans de comunicació			●				●	●			U/P FNMT



171	Comunitat Autònoma de Galícia	www.xunta.es	Decret 164/2005, de 16 de juny, de creació del registre telemàtic	●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços entitats públiques de Galícia	●	●	●	●	●	●	FNMT	
172	Comunitat Autònoma d'Aragó	www.aragon.es		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques	●							
173	Comunitat Autònoma de Madrid	www.madrid.org		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques	●	●	●	●	●	●	FNMT Camefirma Red Abogacia	
174	Comunitat Autònoma d'Astúries	www.princast.es	Decret 111/2005, de creació del registre telemàtic	●		●	●	●	●	●	●	●	enllaços portal tributari, diari oficial	●		●		●	●	U/P	
175	Comunitat Autònoma de Múrcia	www.carm.es		●		●	●	●		●	●	●	enllaços mitjans de comunicació	●					●	●	FNMT
176	Comunitat Autònoma de les Illes Balears	www.caib.es	En informació pública	●	●	●	●	●		●	●	●	enllaços turisme, economia	●	●	●					
177	Comunitat Foral de Navarra	www.navarra.es		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços oci, cultura	●					●	●	FNMT
178	Comunitat Autònoma de les Illes Canàries	www.gobiernodecanarias.org				●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques, cultura	●		●		●	●	FNMT	
179	Comunitat Autònoma del País Basc	www.euskadi.net		●	●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques d'Euskadi, turisme	●		●		●	●	IZENPE	
180	Comunitat Autònoma de Cantàbria	www.gobcantabria.es		●	●	●	●	●		●	●	●	enllaços administracions públiques, institucions	●					●	U/P	
181	Comunitat Autònoma de la Rioja	www.larioja.org		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços institucions, turisme, organitzacions locals						●	●	FNMT

182	Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa	www.jccm.es			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços institucions				●	●	●									
183	Comunitat Autònoma de València	www.gva.es			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, cercadors, mitjans de comunicació, transports				●						●	●			Cert.AVC	
184	Comunitat Autònoma de Castella-Lleó	www.jcyl.es	Decret 40/2005, de 19 de maig, de creació del registre telemàtic		●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques				●							●	●				
185	Ciutat Autònoma de Ceuta	www.ceuta.es			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, mitjans de comunicació, turisme				●												
186	Comunitat Autònoma de Catalunya	www.gencat.net			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços AOC, administracions públiques, turisme				●						●	●		●	●	U/P IDCat	
187	Ciutat Autònoma de Melilla	www.melilla.es			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, turisme				●						●	●			U/P FNMT		
188	Comunitat Autònoma d'Extremadura	www.juntaex.es	Decreto 2/2006, de 2 de gener, de creació del registre telemàtic		●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços administracions públiques, associacions, turisme, educació				●						●	●		●	●	FNMT	
189	Parlament Europeu	www.europarl.europa.eu			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços grups polítics, notícies				●												
190	Consell de la Unió Europea	www.consilium.europa.eu			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços normativa, institucions nacionals i euro																
191	Comissió Europea	www.ec.europa.eu			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços documentació, institucions				●	●											
192	Tribunal de Justícia de la Unió Europea	www.curia.europa.eu			●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	enllaços estats membres											●					

Id	Nom de l'Administració	Clàusula de qualitat de la informació	Clàusula d'exempció de responsabilitat	Clàusula sobre les dades personals	Clàusula de reutilització de la informació	Clàusula d'accessibilitat	Clàusula sobre els aspectes tècnics	Clàusula sobre la propietat intel·lectual	Segell i de la QUA	Altres segells de qualitat	Possibilitat de syndcar el web (RSS)	Col·laboració amb altres administracions públiques	Observacions
1	Ajuntament de Barcelona		●	●		●		●			●		
2	Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	●	●	●			●	●					
3	Ajuntament de Badalona	●	●	●	●	●	●	●	●			Diputació	Només pagaments en línia
4	Ajuntament de Sabadell	●	●	●	●	●	●	●	●				
5	Ajuntament de Terrassa	●		●	●	●		●				Diputació	Exempció de responsabilitat no del tot clara
6	Ajuntament de Tarragona					●					●		
7	Ajuntament de Lleida	●	●	●	●	●	●	●	●				
8	Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet							●				Diputació	

9	Ajuntament de Mataró			•						•			Diputació	
10	Ajuntament de Reus	•	•	•	•		•	•				•		
11	Ajuntament de Girona									•				
12	Ajuntament de Cornellà de Llobregat		•	•	•	•		•						
13	Ajuntament de Sant Boi de Llobregat	•						•						
14	Ajuntament de Sant Cugat del Vallès	•	•					•						
15	Ajuntament de Manresa			•		•								
16	Ajuntament de Rubí			•		•								
17	Ajuntament del Prat de Llobregat					•								
18	Ajuntament de Vilanova i la Geltrú													Només pagaments en línia
19	Ajuntament de Viladecans													Només pagaments en línia
20	Ajuntament de Granollers	•	•	•	•	•			•		•			
21	Ajuntament de Cerdanyola	•	•	•	•		•	•						Només pagaments en línia
22	Ajuntament de Castelldefels	•	•	•	•	•	•							





51	Ajuntament de Valls																	
52	Ajuntament del Masnou	•	•	•	•			•	•									Diputació
53	Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda			•														
54	Ajuntament d'Olesa de Montserrat																	Diputació
55	Ajuntament d'Esparreguera	•	•	•	•	•	•	•	•									Diputació
56	Ajuntament de Palafrugell	•	•	•	•	•	•	•	•									
57	Ajuntament de Castellar del Vallès																	
58	Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols							•										
59	Ajuntament de Salou									•								
60	Ajuntament de Manlleu																	
61	Ajuntament de Calafell																	
62	Ajuntament de Vilassar de Mar																	
63	Ajuntament d'Ampostà			•	•						•							
64	Ajuntament de Banyoles	•	•	•	•	•				•							•	







93	Ajuntament de Vallirana					•						•							
94	Ajuntament de la Seu d'Urgell																		
95	Ajuntament de Piera																		
96	Ajuntament de Corbera de Llobregat																		Pàgina en procés de construcció
97	Ajuntament de Mollerussa																		
98	Ajuntament de Vilanova del Camí																		
99	Ajuntament de Sant Sadurní d'Anoia																		Diputació
100	Ajuntament de Deltebre																		
101	Ajuntament d'Argentona																		
102	Ajuntament de Castellbisbal			•			•	•	•	•									Diputació
103	Ajuntament de Ripoll																		Diputació La Diputació col·labora amb l'hostatge
104	Ajuntament de Cubelles																		
105	Ajuntament de Santa Coloma de Farners																		
106	Ajuntament de Torroella de Montgrí	•	•	•								•	•						IQUA en procés de revisió







149	Diputació de Barcelona	•	•	•	•	•	•	•	•								
150	Diputació de Girona																
151	Diputació de Tarragona		•	•	•			•	•								
152	Diputació de Lleida	•	•		•				•								
153	Presidència del Govern				•	•											
154	Ministeri d'Administracions Públiques	•	•	•	•	•											
155	Ministeri d'Agricultura, Ramaderia i Pesca					•								•			
156	Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació		•	•		•											
157	Ministeri de Cultura	•	•	•		•											
158	Ministeri de Defensa	•	•	•	•	•		•						•			
159	Ministeri d'Economia i Hisenda					•											
160	Ministeri d'Educació i Ciència					•											
161	Ministeri de Foment	•	•			•								•			
162	Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç	•				•								•			

163	Ministeri d'Interior	•	•	•	•	•	•								
164	Ministeri de Justícia	•	•	•	•			•							
165	Ministeri de Medi Ambient	•	•		•	•		•							
166	Ministeri de la Presidència	•			•	•		•							
167	Ministeri de Sanitat i Consum	•	•		•	•	•	•							
168	Ministeri de Treball i Assumptes Socials						•								
169	Ministeri d'Habitatge	•	•		•			•							
170	Comunitat Autònoma d'Andalusia	•	•	•	•	•	•	•							Aquesta pàgina és el Portal del ciutadà. El web juntadeandalucia.es només conté un conjunt d'enllaços amb les conselleries, institucions de la comunitat autònoma i el propi portal d'atenció ciutadana
171	Comunitat Autònoma de Galícia	•	•	•	•	•	•	•			•				
172	Comunitat Autònoma d'Aragó	•	•	•	•	•	•	•							
173	Comunitat Autònoma de Madrid	•	•	•	•	•		•							
174	Comunitat Autònoma d'Astúries	•	•	•	•			•					UE		
175	Comunitat Autònoma de Múrcia	•	•	•	•	•		•							

176	Comunitat Autònoma de les Illes Balears	●	●		●	●	●	●									
177	Comunitat Foral de Navarra												●				
178	Comunitat Autònoma de les Illes Canàries	●	●		●								●				
179	Comunitat Autònoma del País Basc	●	●	●	●	●							●				
180	Comunitat Autònoma de Cantàbria	●	●	●	●								●				
181	Comunitat Autònoma de la Rioja																
182	Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa				●												
183	Comunitat Autònoma de València																●
184	Comunitat Autònoma de Castella-Lleó	●	●										●				
185	Ciutat Autònoma de Ceuta				●												
186	Comunitat Autònoma de Catalunya	●	●		●	●	●	●	●								●
187	Ciutat Autònoma de Melilla																
188	Comunitat Autònoma d'Extremadura	●	●	●	●								●	●			UE
189	Parlament Europeu	●	●	●	●								●	●			



190	Consell de la Unió Europea	•	•	•	•		•	•								La clàusula sobre protecció de dades personals no està inclosa en el contingut de l'avis, però el web del Parlament diu que el que es preveu en aquest s'aplica a totes les institucions del web europa.eu
191	Comissió Europea	•	•	•	•		•	•								
192	Tribunal de Justícia de la Unió Europea	•		•	•			•								Els tràmits es refereixen a la possibilitat d'enviar documentació processal per correu electrònic

El desenvolupament de l'Administració electrònica està determinat per la difusió d'informació i la prestació d'uns serveis de qualitat que facilitin l'exercici dels drets i deures dels ciutadans, i els transmetin la confiança i la seguretat necessàries perquè decideixin tramitar els procediments en què estiguin interessats a través dels mitjans electrònics.

La Llei d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que preveu els criteris de qualitat i responsabilitat com a principis de l'Administració electrònica, representa un pas endavant en la regulació de la difusió d'informació pública a través de mitjans electrònics.

En el llibre que el lector té a les seves mans s'analitza detingudament l'abast del principi de qualitat de la informació pública i els mecanismes per fer-lo efectiu. Així mateix, es plantegen les conseqüències dels danys que la informació pública pugui provocar en els ciutadans i els mecanismes per exonerar l'Administració pública de la responsabilitat patrimonial que se'n pugui derivar.

**Agustí Cerrillo i Martínez.** Professor agregat de Dret Administratiu i director del Programa de Dret de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha publicat diversos treballs sobre la difusió de la informació pública a través de mitjans electrònics i l'Administració electrònica.

**Alfredo Galán Galán.** Professor titular de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona. Ha publicat diversos treballs sobre temes d'Administració local i la responsabilitat per la difusió d'informació pública.

ISBN 978-84-393-7625-5



9 788439 376255