

# ELS DRETS D'INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA A ITÀLIA\*

Josep M<sup>a</sup> Castellà i Andreu

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política  
de la Universitat de Barcelona

## 1. Introducció

Itàlia i Espanya són els darrers estats de la nostra àrea geogràfica que han regulat el dret d'accés dels ciutadans a documents que estan en possessió de l'Administració, afegint-se al corrent legislatiu i doctrinal que pretén portar els drets dels ciutadans, i entre ells de manera especial els participatius i informatius, a un àmbit —les administracions públiques— no caracteritzat especialment per una activitat i una organització transparents.

Sota el concepte genèric de drets d'informació administrativa, s'inclouen diversos drets i principis entre els quals ocupa un lloc destacat el dret d'accés a documents, per la regulació innovadora de la qual ha estat objecte —a Itàlia, com veurem, i a Espanya, amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú— i per l'eficàcia demostrada, allà on està vigent, en la consecució d'una Administració més transparent. A la regulació del dret d'accés a documents portada a terme a Itàlia dedicarem la nostra atenció preferent en les planes que vénen a continuació. El dret d'accés s'ha d'afegir a principis d'arrel liberal, com els de motivació i publicació de les resolucions administratives, o la notificació dels actes de l'Administració, per citar-ne alguns ja previstos a bona part dels ordenaments.

La Llei italiana de procediment administratiu i accés a documents, núm. 241, de 7 d'agost de 1990, recull, per primer cop, de manera genèrica, el dret d'accés a documents. Aquesta Llei desenvolupa els seus efectes no només sobre l'Administració central sinó també, i d'acord amb els criteris de distribució de competències, sobre les administracions regionals i dels ens locals. En aquest sentit, el principi de transparència i la seva concreció en el dret d'accés s'estén a les diverses normatives reguladores de la matèria. D'aquí ve la possibilitat d'efectuar un tractament unitari, que, a més, pot servir per comparar el desenvolupament normatiu del principi esmentat a les diferents administracions públiques de l'Estat italià. Per això, a més d'estudiar la llei estatal de procediment administratiu, ens endinsarem en la variada regulació donada als drets d'informació administrativa per a les regions i els ens locals.

---

\* Aquest treball té per objecte l'estudi del dret d'accés a documents administratius a l'ordenament italià. Recull part de la recerca portada a terme durant el curs 1992-1993 al Departament de Dret Públic de la Universitat dels Estudis de Pisa, gràcies a la beca que em va concedir l'Institut d'Estudis Autònoms. Vull mostrar el meu agraïment als professors de dret públic i constitucional de Pisa: Alessandro Pizzorusso, Paolo Carrozza i Roberto Romboli, director del Departament de Dret Públic, que em van acollir, aconsellar i ajudar amablement i generosament en la recerca desenvolupada. Igualment a Antonella Arachi, Lorenzo Manelli, Emmanuele Rossi i Rolando Tarchi.

Quan s'al·ludeix genèricament al dret d'accés a documents, en realitat s'està fent referència a dues (o fins i tot tres) modalitats en el reconeixement del dret. Ens referim, d'una banda, a un dret que té lloc a l'interior del procediment administratiu: l'accés als actes del procediment per part dels subjectes que hi intervenen (previst per la Llei núm. 241, de 7 d'agost de 1990, a l'art. 10, dintre del capítol III, de participació en el procediment administratiu). I d'altra banda, a l'accés a documents *stricto sensu*, que estan en poder de l'Administració, i per tant externs al procediment en marxa (regulat al capítol V, art. 22.1). Ambdues modalitats apareixen diferenciades a la Llei que es comenta de forma nítida —dos capítols diferents.<sup>1</sup> Caldria afegir una tercera forma d'accés, ignorada per la Llei núm. 241, de 1990, però que ha estat prevista a la Llei italiana d'autonomies locals, núm. 142, de 8 de juny de 1990: l'accés a les estructures i dependències de l'Administració (art. 7.3). Ens referirem a aquesta darrera en al·ludir a l'ordenament local.

La primera de les modalitats esmentades —el dret d'accés als actes del procediment— apareix com un dret accessori de la participació procedimental, puix que per presentar al·legacions a la fase instructòria del procediment és necessari examinar abans l'expedient. Això n'explica les limitacions subjectives: estan legitimats només els subjectes que participen en el procediment (segons els articles 7 i 9 de la Llei), sense exigir cap altre requisit de legitimació ni tampoc la motivació de la petició. Pel que fa a les limitacions objectives, es redueixen als actes del procediment. Es plantejen igualment les diverses facultats del dret d'accés a actes del procediment i el dret d'accés a documents: mentre en el primer només es preveu la facultat d'examen (*prendere visione*), en el segon s'especifica també la d'extreure'n còpia. Diferent és també el seu règim d'entrada en vigor: el dret d'accés a documents està subordinat a l'aprovació de reglaments d'actuació (art. 31);<sup>2</sup> en canvi res no impedeix la immediata entrada en vigor de l'accés als actes del procediment. Resta en comú per a tots dos drets l'exclusió del dret d'accés per protegir determinats béns jurídics garantits a l'article 24 (seguretat i defensa, intimitat, etc.). I, en darrer terme, és igualment aplicable als dos drets el règim de tutela jurisdiccional específica prevista a l'article 25.5.<sup>3</sup>

1. Recordi's que en el document elaborat per la Comissió tècnica presidida pel professor M. Nigro, nomenada pel president del Consell de Ministres B. Craxi per elaborar un avantprojecte de llei de procediment administratiu, figuraven dues propostes diferents: una de llei de procediment administratiu, i una altra, una llei específica d'accés a documents. Finalment el projecte de llei que va presentar el govern a les Cambres va unificar els dos textos en un únic projecte. G. Pastori, a «Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia», *Amministrare*, núm. 1, 1986, pàg. 147-153, analitza el contingut de les propostes que van culminar en la Llei núm. 241 de 1990.

2. L'article 13 del Decret del president de la República (a partir d'ara DPR) núm. 352 de 1992 de desenvolupament de la Llei núm. 241 de 1990 preveu un règim transitori segons el qual el dret d'accés del capítol V entrarà en vigor un cop hagi transcorregut un any sense l'aprovació dels reglaments.

3. La jurisprudència dels tribunals administratius regionals —a partir d'ara TAR— (que jutgen en primera instància les demandes referents al dret d'accés) i la més escassa —pel poc temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la Llei núm. 241 de 1990— del *Consiglio di Stato* (coneix en segona instància) no coincideixen sobre el caràcter diferent que hem atribuït al dret d'accés vinculat a la participació en el procediment (art. 10) i la regulació general (art. 22 i ss.). La importància pràctica de la distinció està en les conseqüències que se'n deriven respecte a la seva immediata entrada en vigor i consegüent possibilitat d'activar el sistema de tutela jurisdiccional (de l'art. 25.5), com succeeix respecte al dret d'accés a actes del procediment de l'art. 10 en el cas de considerar-los diferents; o, per contra, si es considera un mateix dret sotmès a un únic règim jurídic es veu afectada la seva entrada en vigor per allò que disposa l'art. 31, segons el qual el capítol V de la Llei (art. 22 i ss.) roman suspès en tant no es dictin els Decrets previstos

Abans de procedir a l'estudi detallat del dret d'accés a documents previst a la nova Llei, cal que ens referim a la seva fonamentació constitucional i als seus antecedents en la legislació ordinària.

## 2. Fonament constitucional del dret d'accés a documents

A Itàlia, no hi ha un reconeixement explícit dels drets d'informació administrativa ni, en general, dels drets de participació administrativa en l'àmbit constitucional. Només en el text dels estatuts de les regions d'estatut ordinari (aprovat l'any 1971), es troben diverses referències al dret d'accés a documents (i a principis com la publicitat i la participació administratives, i institucions que concreten els principis). Sobre aquestes previsions haurem de tornar en abordar la regulació regional.

L'absència d'un precepte constitucional relatiu al dret d'accés a documents ha portat la doctrina constitucionalista a cercar en diversos preceptes el fonament constitucional d'aquest dret.

Un primer corrent doctrinal considera el dret d'informació administrativa com una concreció de la llibertat d'expressió del pensament que es troba reconegut a l'article 21 de la Constitució italiana (a partir d'ara CI).<sup>4</sup> Es cita en defensa d'aquesta tesi la Sentència de la *Corte Costituzionale* —des d'ara CC— de 15 de juny de 1972, núm. 105, que sosté l'existència de «l'interès general a la informació, que en un règim democràtic, implica pluralitat de fonts d'informació, lliure accés a elles, absència d'injustificats obstacles legals, fins i tot temporals, a la circulació de notícies i idees».<sup>5</sup> Aquest punt de vista no és compartit per la major part dels autors, que distingeixen la llibertat d'informació —aquesta sí, manifestació del dret previst a l'art. 21—, del dret a la informació, on s'incardina el dret d'accés, pel diferent objecte que tenen.<sup>6</sup> A la llibertat d'informació l'objecte és constituït pel dret a difondre informació (com es pot comprovar llegint el fragment transcrit de la Sentència); en el

---

a l'art. 24 sobre l'exercici i limitacions del dret. Del sentit de les sentències examinades preval la primera de les orientacions citades, és a dir, la diferència de règim jurídic d'un i altre dret d'accés.

Entre les sentències dels TAR que s'inclinen per diferenciar un i altre dret d'accés i que admeten, en conseqüència, la legitimitat de l'acció emparant-se en l'art. 10, cal citar la núm. 589, de 29 d'abril de 1992, Laci (*I Tribunali Amministrativi Regionali (ITAR)*, 1992, pàg. 1746); núm. 1217, de 13 de maig de 1992, Laci (*ITAR*, 1992, pàg. 1814); núm. 278, de 21 de març de 1992, Sardenya, (*ITAR*, 1992, pàg. 2357); núm. 73, de 20 de febrer de 1992, Bolònia (*ITAR*, 1992, pàg. 1497); n 70 i 72, de 24 de gener de 1992, Laci (*ITAR*, 1992, pàg. 449 i 451); núm. 809, de 7 de novembre de 1991, Brescia (*ITAR*, 1992, pàg. 166); núm. 1892, de 9 de desembre de 1991, Laci (*ITAR*, 1992, pàg. 68).

En sentit contrari, i, per tant, com un mateix dret d'accés, les sentències núm. 22, de 27 de gener de 1992, Toscana (*ITAR*, 1992, pàg. 1151); núm. 551, de 13 de desembre de 1991, Úmbria (*ITAR*, 1992, pàg. 731); i la Sentència del *Consiglio di Stato* núm. 630, de 9 de setembre de 1992 (*CdS*, 1992, pàg. 1134).

4. Entre ells, M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milà, 1981, pàg. 400. A la segona edició, 1988, no s'aborda la qüestió (*vide* cap. V, part III, vol. II). També P. F. Grossi, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Giappichelli, Turí, 1991, pàg. 208-209 implícitament inclou el dret d'accés dintre del dret d'informació, per sostenir la il·legitimitat de les disposicions estatutàries regionals que preveuen aquest dret, perquè d'acord amb els pronunciaments de la *Corte Costituzionale* (Sentència núm. 94 de 1977) el dret d'informació excedeix de la competència de les regions.

5. *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1972, pàg. 1203.

6. Entre d'altres A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1983, pàg. 202-203 i R. Scarciglia, *L'accesso ai documenti amministrativi*, CEL, Gorle, 1991, pàg. 11.

dret d'informació, en canvi, l'objecte és el dret a rebre informació o a ser informat.<sup>7</sup> El problema ve donat pel fet que la CI no preveu explícitament el dret d'informació, amb la qual cosa el debat es trasllada a la fonamentació constitucional d'aquest dret *in genere*. S'ha de tenir present que l'absència d'una regulació constitucional del dret d'informació fa que aquest sigui una construcció doctrinal i jurisprudencial a partir d'una interpretació sistemàtica dels principis medul·lars de la CI (dignitat de la persona, participació, sobirania popular), i a la qual s'atribueix, entre les seves facultats, el dret d'accés a documents.<sup>8</sup>

Altres autors reconduïxen el dret d'accés, com a manifestació del principi de publicitat administrativa, als principis d'actuació de l'Administració pública, concretament els principis de *buon andamento* i imparcialitat previstos a l'article 97.<sup>9</sup> I també a l'article 98. 1, que disposa les obligacions dels funcionaris públics respecte als ciutadans. S'insisteix, d'aquesta manera, en el vessant del dret com a instrument de verificació de l'eficiència de l'Administració. El mateix caràcter instrumental se li atribueix quan es cerca la seva justificació en l'art. 24.2, que reconeix el dret de defensa jurisdiccional. D'aquest dret s'extreu el principi de contradicció amb caràcter general, el qual conté —segons aquests autors— necessàriament el d'accés.<sup>10</sup>

Estem, com ressalta M. Luciani, davant d'un nou dret del ciutadà enfront de l'Administració pública.<sup>11</sup> Un dret dels comunament designats de la tercera generació, i que a manca d'una explícita tutela constitucional la seva fonamentació es troba en el reconeixement dels drets inalienables de la persona i les formacions socials de la clàusula oberta de l'article 2 amb tota la polèmica que sobre la seva interpretació ha originat entre la doctrina constitucional italiana.<sup>12</sup>

7. A. Pizzorusso, *Sistema Istituzionale del Diritto Pubblico italiano*, 4ª ed, Jovene, Nàpols, 1992, pàg. 405-406, distingeix el dret d'informació actiu o llibertat d'informació com una especificació de la llibertat de manifestació del pensament, del dret d'informació passiu que constitueix un dret instrumental de la llibertat de manifestació del pensament. També P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6ª ed., CEDAM, Pàdua, 1992, pàg. 643, diferencia el primer —autèntic dret subjectiu constitucional— del segon, corollari del primer, però interès simple no accionable i que està lligat al principi de participació. En el mateix sentit A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, 2ª ed, CEDAM, Pàdua, 1992, pàg. 428.

8. A. Lojodice, «Informazione (diritto alla)», a *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milà, 1971, pàg. 482. També del mateix autor «Libertà e società dell'informazione», a diversos autors, *Problemi attuali di Diritto Pubblico*, Cucucci ed., Bari, 1990, pàg. 139.

9. P. Barile, «Il dovere di imparzialità della Pubblica Amministrazione», *Scritti di diritto costituzionale*, CEDAM, Pàdua, 1967, pàg. 205. El mateix autor lamenta a la darrera edició del seu Manual la manca a la Constitució de regles precises sobre publicitat dels actes administratius, principi contradictori en el procediment administratiu i l'obligació de motivar les resolucions administratives, buits que ha cobert —com estem estudiant— el legislador a la Llei 241 de 1990. *Vide. Istituzione di Diritto Pubblico*, *op. cit.*, pàg. 218.

10. G. Quadri, «Riservatezza e trasparenza nella esperienza costituzionale», a diversos autors, *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Giuffrè, Milà, 1991, pàg. 48. Com a dret instrumental, serveix per la tutela d'altres drets i interessos legítims, en aquest sentit G. Virga, «Trasparenza della Pubblica Amministrazione e tutela giurisdizionale del Diritto di accesso agli atti amministrativi», a diversos autors, *L'Amministrazione Pubblica tra riservatezza e trasparenza*, *op. cit.*, pàg. 359-360. No obstant una cosa és que sigui un dret instrumental i altra diferent que tingui protecció jurídica en si mateix, un cop reconegut a la Llei com a dret autònom.

11. M. Luciani, «Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadino e pubblica Amministrazione», *Rivista critica di diritto privato*, núm. 1, 1985, pàg. 67.

12. Aquesta qüestió ha estat llargament debatuda per la doctrina italiana. És partidari de la inclusió per mitjà de l'article 2 CI de nous drets dels ciutadans que es van plantejant en el temps A. Barbera,

Tampoc no podem oblidar el lligam dels drets que examinem amb principis bàsics de l'ordenament constitucional que defineixen l'Estat democràtic com el de sobirania popular (art. 1.2) i el de participació (art. 3.2 CI).<sup>13</sup>

En tot cas, l'absència de previsió constitucional (explícita) deixa en mans del legislador italià la seva regulació. Estem, doncs, davant d'un dret legal. D'aquí la importància que per a la seva protecció té la regulació legislativa operada per a la Llei 241 de 1990.<sup>14</sup>

En conclusió, mentre el fonament constitucional dels drets d'informació administrativa es desprèn de forma nítida de l'article 105 de la Constitució espanyola, que preveu el dret d'accés a arxius i registres, a la CI s'ha de deduir d'un conjunt de principis, que estan a la base del sistema, i del qual tant els drets d'informació com els de participació administratives són conseqüència lògica.

### 3. Antecedents i normativa sectorial vigent

El caràcter recent de la regulació sistemàtica i d'àmbit global del dret d'accés ens obliga a fer un breu esment de la situació precedent caracteritzada per una diversitat de normes sectorials no sempre coincidents en la previsió del dret d'accés. Deixem per als epígrafs dedicats a les regions i als ens locals el referiment dels precedents legislatius en els respectius àmbits sobre la matèria objecte d'estudi.

La conseqüència d'aquesta regulació fragmentària és que els ciutadans tenien reconegudes diverses facultats jurídiques davant de l'Administració, segons la matèria i el tipus d'Administració amb la qual entressin en relació.<sup>15</sup> Entre les lleis que fan es-

«Articolo 2», *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bolònia-Roma, 1975, pàg. 50 ss. També A. Pizzorusso, *Sistema istituzionale del Diritto Pubblico italiano*, op. cit., pàg. 458. Per a aquests autors l'article 2 constituïria una norma oberta. Aquesta postura ha trobat ressò en alguna sentència de la CC (així la núm. 404 de 1988 —dret d'habitatge— i la núm. 561 de 1987 —llibertat sexual). Una postura matisada es troba en A. Baldassarre, «Diritti inviolabili», a diversos autors, *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, pàg. 21.

Contraris a la utilització de l'article 2 com a clàusula oberta s'han mostrat A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. cit., pàg. 4-10, per al qual el reconeixement de nous drets portaria a antindmies insubsanables amb altres normes constitucionals; i P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bolònia, 1984, pàg. 54-56, que prefereix ampliar l'eix de facultats de cada dret reconegut a la Constitució. També en contra es pot consultar la sentència de la CC núm. 283 de 1987 —dret a una justa imposició tributària.

13. E. Dalfino i L. Paccione, «Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo», *il Foro italiano*, part V, 1992, pàg. 379.

14. Han estat diversos els intents de constitucionalitzar el dret d'accés a documents des dels debats constituents. La Comissió Forti instituïda el 1945 per estudiar la reorganització de l'Estat assenyalava a la *Relazione all'Assemblea costituente* (vol. I, Roma, 1946, pàg. 142) la necessitat d'afirmar el «diritto del cittadino ad avere visione e copia degli atti amministrativi». Quaranta anys després, la Comissió Parlamentària Bozzi per a les reformes institucionals a 1983 havia proposat la introducció de l'article 21 bis CI que preveia explícitament el dret d'accés a documents administratius en els termes següents: «Nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti hanno il diritto di cercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano. Sono vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implicino discriminazioni o lesioni dei diritti fondamentali della persona», *Relazione della Commissione Parlamentare per le Riforme Istituzionali*, IX legislatura, pàg. 471.

15. G. Pastori, «I diritti di informazione di cui alla legge núm. 816/85 e la loro attuazione», *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Giuffrè, Milà, 1988, pàg. 594.

ment al dret d'accés ens centrarem en aquelles que han comportat un canvi de perspectiva en la tendència dominant de reserva de l'Administració, i que han estat els antecedents immediats de la Llei de 1990. Ens referim especialment a la Llei que instaura el Ministeri del Medi Ambient (Llei núm. 349, de 8 de juliol de 1986).

L'article 14 de la Llei núm. 349, de 1986, conté tres disposicions en concreció del principi de publicitat ambiental: primera, entre les obligacions del Ministeri del Medi Ambient està la de procurar als ciutadans els instruments idonis d'informació sobre l'estat de l'ambient; segona, la publicació íntegra de les resolucions del *Consiglio Nazionale dell'Ambiente* (CNA)<sup>16</sup> al butlletí oficial del Ministeri i un extracte seu a *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica*, sempre que siguin d'interès per a la generalitat dels ciutadans; i tercera, i més rellevant per al nostre estudi, el dret d'accés a la informació sobre l'estat de l'ambient i l'obtenció de còpies per part de qualsevol ciutadà italià.

El dret d'accés a la informació ambiental es configura com un autèntic dret públic subjectiu que no necessita desenvolupament reglamentari, i que apareix previst, a més, amb la màxima amplitud possible pel que fa als subjectes legitimats: tots els ciutadans. Aquesta legitimació no impedeix que al llarg de la Llei s'adverteixi, no obstant, l'atribució a les associacions mediambientals d'una posició especial, que les converteix en interlocutors privilegiats de l'Administració (art. 13), enfront dels ciutadans individualment considerats (amb un interès específic) i els grups o *comitati ad hoc*, i a les quals es dota de funcions consultives quan són les associacions que integren el CNA (art. 12), de denúncia i d'acció jurisdiccional (art. 18).<sup>17</sup>

En conclusió, d'aquesta Llei —limitada a la matèria mediambiental— es dedueix el principi de difusió i circulació de la informació, per a la qual cosa es confereix als ciutadans un dret públic subjectiu d'accedir a la informació amb el seu correlat: l'atribució a l'Administració d'un deure organitzatiu i prestacional, per protegir l'efectiu compliment de la pretensió jurídica subjectiva.<sup>18</sup>

Anteriorment a la Llei esmentada, altres normes obrien esclerxes a la informació als ciutadans: cal citar la Llei núm. 83, de 29 de març de 1983, sobre funció pública, que reclamava l'obligació de reglamentar el dret d'accés i de participació dels ciutadans en la formació d'actes de l'Administració. També la legislació sobre urbanisme (art. 10.9 de la Llei núm. 765, de 6 d'agost de 1967, que modifica la Llei de 1942) preveia el dret d'examen (*prendere visione*) de la sol·licitud de permís d'obres (*licenze edilizie*) que acompanya el projecte presentat per part de qualsevol ciutadà a les dependències municipals.

Pel que fa a la relació entre el principi de publicitat dels actes de l'Administració i els diferents secrets, cal al·ludir, en primer lloc, a la Llei núm. 801, de 24 d'octubre

16. Es tracta d'un òrgan tècnic auxiliar del Ministeri amb funcions consultives i de proposta.

17. És significatiu el pronunciament de la Sentència del TAR Catània-Sicília de 9 d'abril de 1991 núm. 118, en la qual es qualifica el dret d'informació de l'article 14 de la Llei examinada com a dret públic subjectiu; es recorden els seus fins dels que és instrument: la participació i la defensa en judici; i es concreta la relació entre la Llei 349 de 1986 i la LPA com de llei especial-lei general (ITAR, 1991, pàg. 2050).

18. S. Labriola, «Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente», *Scritti Giannini*, vol. II, Giuffrè, Milà, 1988, pàg. 273-274. Per contra, subratlla el caràcter genèric del reconeixement del dret i la necessitat de normes d'actuació del mateix S. Grassi, «Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente», a diversos autors, *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, CEDAM, Pàdua, 1990, pàg. 316 ss.

de 1977, (art. 12) la qual preveu els supòsits coberts pel secret d'Estat, i la identificació dels interessos de rang constitucional que justifiquen el secret, deixant fora de l'àmbit de discrecionalitat de l'Administració la seva inclusió o no.<sup>19</sup>

No manquen, finalment, resolucions judicials que garanteixen el dret d'examen i obtenció de còpia en relació amb actes de procediments administratius, i, en general, el dret de defensa que té connatural el principi de contradicció. Ens sembla significativa la Sentència del Consell d'Estat que, a partir d'una interpretació extensiva de l'article 15.2 del text unificat sobre funcionaris civils de l'Estat,<sup>20</sup> sostenia que el secret d'ofici dels funcionaris respecte als actes administratius no era oponible per part de l'Administració fora dels casos expressament previstos per la Llei i per part dels òrgans competents en la tutela dels interessos respecte als quals el secret era funcional. En conseqüència, s'havia d'entendre que tots els ciutadans tenien, com a regla general, dret d'accedir als actes de l'Administració de l'Estat i regia només l'exclusió d'informacions respecte als actes la coneixença dels quals pogués ocasionar danys a l'Administració o a tercers.<sup>21</sup>

Tota aquesta normativa i jurisprudència es veu afectada de manera substancial per la regulació del dret d'accés portada a terme per la Llei núm. 241, de 1990. A ella es deu un tractament homogeni, sistemàtic i global de la matèria del dret d'accés a documents. És ara el moment de centrar-nos en diversos aspectes de la citada Llei per veure com queda la regulació legislativa del dret.

#### 4. Normativa general vigent

La Llei núm. 241, de 1990, ofereix un triple nivell innovatiu: quant a la mateixa existència, als seus continguts i al seu objectiu. D'una banda, la Llei ha estat la resposta del legislador a la necessitat mostrada per la doctrina administrativista d'una uniformització de les normatives reguladores dels procediments administratius, produïda a Itàlia amb cert retard respecte a la majoria d'estats europeus.<sup>22</sup> Aquesta Llei s'adreça a regular el procediment administratiu comú o general, sense entrar en el procediment especial d'elaboració de disposicions normatives.

La Llei núm. 241 de 1990 presenta, també, un caràcter innovador pel que fa als continguts. En aquest sentit destaquem, entre d'altres, la inclusió al capítol primer

19. Article 12: «Sono coperti dal segreto di stato gli atti e documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla CI a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello stato rispetto agli altri stati e alla relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello stato. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale». Es pot veure la crítica a la Llei — encara vigent — de M. Ricciardi, «Appunti su segreto di stato e principio di trasparenza», *Politica del Diritto*, núm. 1, 1993, pàg. 44-46.

20. DPR 10 de gener de 1957 núm. 3 que ha quedar reformat per la Llei núm. 241 de 1990, art. 28.

21. Sentència del Consell d'Estat de 10 de juny de 1980 núm. 22 i (*Consiglio di Stato*, I part, 1980, pàg. 816 i ss.)

22. Una reflexió sobre la necessitat d'aquesta disciplina a Itàlia es pot trobar a S. Cassese, «La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata», a diversos autors, *La trasparenza amministrativa a due anni dalla legge 7 agosto 1990 núm. 241*. Atti del Convegno, Siena, 1992, *Mondo economico*, 1993, pàg. 7-11.

dels principis que han de regir l'activitat administrativa: economia, eficiència i publicitat (art. 1). I també la motivació de les resolucions (art. 3.1). Des d'un punt de vista intern de l'Administració, crea la figura del responsable administratiu (cap. II), estableix el principi de transparència (art. 22) i de tot l'articulat es desprèn una voluntat de simplificació administrativa. Des d'un punt de vista extern, és a dir, en les relacions de l'Administració amb els ciutadans, es disposen els drets de participació en el procediment (cap. III), i d'accés als documents (cap. V), alguns supòsits de silenci administratiu, i la possibilitat d'una activitat administrativa convencional (acords amb interessats), alternativa a les resolucions unilaterals dels òrgans administratius (art. 11).

I en darrer lloc, és innovadora per allò que representa, i que ha sintetitzat el seu mentor, el professor M. Nigro, en tres objectius presents en les seves disposicions: la transformació d'un tipus burocràtic d'Administració a un altre que impliqui un equilibri entre el principi burocràtic i el participatiu; l'obertura a tots els interessos involucrats en el procediment administratiu; i el trasllat del baricentre de l'activitat administrativa de la resolució a l'*iter* de la seva elaboració.<sup>23</sup>

#### 4.1. Titulars del dret d'accés a documents

L'article 22 disposa el reconeixement del dret a «*chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*», és a dir, només als titulars d'interessos legítims. A més a més, l'article 25.2 exigeix la motivació de la petició, per poder valorar la presència d'interès.

Aquesta restricció en la determinació dels subjectes actius contrasta amb l'atribució genèrica als ciutadans i sense necessitat de motivació de la petició operada en lleis sectorials anteriors com la ja esmentada núm. 349, de 1986, o la núm. 142, de 1990 d'autonomies locals, a la qual es dedicarà l'atenció quan s'abordi el dret d'accés als ens locals. Entra en contradicció, igualment, amb les tendències dominants en dret comparat (com per exemple l'espanyola). En aquest context normatiu, com s'explica el canvi operat a la Llei de procediment administratiu?

Per a la comprensió de la raó de ser de l'atribució del dret d'accés als interessats cal tenir present les fases del procediment d'elaboració de la Llei. No era d'aquesta manera com es preveia a la Proposta de la Comissió Nigro. Va ser el Consell d'Estat el que va proposar la modificació dels titulars del dret al seu informe previ, justificant-ho en la voluntat de no excloure als estrangers. Era suficient, doncs, la presència d'un interès, independentment del fet que el seu titular fos nacional italià o estranger.<sup>24</sup> Essent lloable el propòsit, la conseqüència ha estat l'exclusió d'aquells ciutadans (i òbviament també els estrangers) que no es troben en una posició jurídica d'avantatge. Ha primat, en darrera instància, la funció garantista de posicions jurídiques subjectives<sup>25</sup>

23. M. Nigro, «Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione (A proposito di un recente disegno di legge)», a diversos autors, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione*, Atti Convegno Messina, 1988, Giuffrè, Milà, 1990, pàg. 12-16.

24. *Consiglio di Stato*, «Parere dell'Adunanza generale», 17 de febrer de 1987, núm. 7/87, pàg. 543 i ss.

25. En aquest sentit es pronuncia la Sentència del *Consiglio di Stato* núm. 193, de 27 de març de 1992, secció VI, *Il Consiglio di Stato*, 1992, pàg. 495, en la qual es lliga l'exercici del dret d'accés a la



sobre la democràtica de control dels ciutadans de l'acció administrativa, la qual és més coherent amb la finalitat de la Llei d'anar cap a una Administració transparent.<sup>26</sup>

El DPR núm. 352, de 27 de juny de 1992, que concreta les modalitats d'exercici i els casos d'exclusió del dret d'accés, porta a terme una reducció en l'àmbit subjectiu dels titulars del dret en exigir explícitament (art. 2. 1) que l'interès requerit sigui personal i concret, per a la tutela de les situacions jurídicament rellevants, i exclou, per tant, les categories d'interessos socials. El professor Arena s'ha pronunciat en contra de la legitimitat constitucional d'aquesta concreció de l'interès portada a terme en l'àmbit reglamentari.<sup>27</sup> Creiem que la referència legal als interessos no necessàriament s'ha d'entendre com a exigència d'un interès personal i concret. Per mitjà d'una interpretació sistemàtica de la Llei es pot defensar la inclusió dels interessos col·lectius i difosos (com ho fa la mateixa Llei a l'article 9 sobre la participació en el procediment administratiu), i ampliar-se així els subjectes legitimats i possibilitant l'accés a la informació, entre d'altres, a associacions representatives de determinats interessos socials.

Al·ludirem en abordar el dret d'accés a nivell regional i local als subjectes passius del dret —totes les administracions públiques—, quan farem referència a l'aplicació de la Llei 241 de 1990 a les diferents administracions públiques.

#### 4.2. *Objecte del dret*

De la legislació estatal destaca una voluntat d'adequació als temps actuals quan en l'article 22.2 de la Llei núm. 241, de 1990 defineix els documents administratius com: «*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettomagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa*».

D'aquesta norma volem subratllar el seu caràcter obert i l'amplitud de la regulació. Hi ha, per part del legislador, la voluntat de precisar què s'ha d'entendre avui per document administratiu, però deixant oberta la possibilitat de noves formes de suport material dels actes en el futur. Aquesta norma té, per tant, en compte les innovacions tecnològiques i informàtiques que s'estan aplicant a tots els centres organitzatius, també a l'Administració.

A més es pot ressaltar l'amplitud del precepte, que fa possible l'accés no només als documents produïts per l'Administració sinó també a aquells que, tenint un origen extern a ella, són utilitzats en la seva activitat (documents privats, informes tècnics, instàncies de ciutadans). S'inclou també dintre dels documents els que tenen caràcter intern o no definitius, és a dir, els que sense produir efectes jurídics s'originen en les fases preparatòries del procediment i influeixen en el contingut de la resolució.

---

tutela de situacions subjectives jurídicament rellevants. Entre la doctrina vide M. Cartabia, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge núm. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Giuffrè, Milà, 1991, pàg. 117.

26. G. Corso i F. Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991, pàg. 136. Contràriament recolza l'opció del legislador d'exigir un interès personal M. Cuocolo, a diversos autors, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Giuffrè, Milà, pàg. 415, el qual però considera que aquest és extensible als que per llei tenen reconeguda l'acció popular en seu judicial (així pel que fa al medi ambient).

27. G. Arena, «Accesso ai documenti amministrativi e circolazione delle informazioni», a diversos autors, *La trasparenza amministrativa a due anni dalla legge 7 agosto 1990 núm. 241, op. cit.*, pàg. 27.

#### 4.3. *Contingut i exercici del dret*

La Llei que comentem concreta les diferents facultats que es desprenen del dret i que són necessàries per al seu exercici: *a)* El dret d'accés pròpiament dit als documents; *b)* El dret d'examen dels documents als quals s'ha accedit, dret que és gratuït; i *c)* dret a extreure còpia dels documents examinats, amb el pagament de despeses ocasionades per la reproducció i les exaccions previstes legalment.

Per a l'exercici del dret, no n'hi ha prou amb la sol·licitud adreçada a l'Administració que ha produït el document o que el té guardat, sinó que es demana la motivació de la sol·licitud (art. 25.2), en coherència amb l'exigència legal d'un interès per part del sol·licitant, per tal de poder valorar, l'Administració primer i el jutge administratiu en cas de denegació administrativa, la justificació que havia impulsat la sol·licitud. Amb aquest requisit, però, s'introdueix la facultat de l'Administració de rebutjar la petició i al·legar una motivació insuficient —d'un interès injustificat—, la qual cosa limita, encara més, l'exercici del dret.

Ha estat, però, el DPR núm. 352, de 1992, el que ha concretat les modalitats d'exercici. L'esmentat Reglament distingeix dues formes d'exercici a partir dels requisits que s'exigeixen en cada cas:<sup>28</sup> els anomenats accés formal i informal.

L'accés informal (art. 3) es caracteritza per la simplicitat i rapidesa del procediment. S'exerceix mitjançant una simple petició, que pot ser verbal, a la dependència administrativa on es troba el document. L'Administració contesta exhibint el document, extraient-ne còpia, indicant on està publicat, etc.

L'accés formal (art. 4), per contra, introdueix uns requisits procedimentals que, a la pràctica, demoren la satisfacció del dret. Pot ser utilitzat alternativament en el procediment informal pel sol·licitant o bé ser exigít per l'Administració. A diferència de l'informal, exigeix per al seu exercici uns requisits per part del sol·licitant: presentar una sol·licitud completa a la dependència administrativa pertinent, i el compliment d'uns terminis per part de l'Administració: resposta abans dels trenta dies de la petició. Si la sol·licitud presenta alguna irregularitat l'Administració disposa de deu dies per comunicar a l'interessat els problemes o mancances.

El Reglament és extremadament ambigu en referir-se als criteris que l'Administració ha de tenir en compte per valorar la sol·licitud, indicant uns supòsits en què s'haurà de fer ús de la modalitat formal. Així succeirà quan existeixen dubtes sobre la legitimació del sol·licitant, per accedir als documents concrets requerits o sobre la presència d'un interès.

La diferència més notable és, no obstant, no tant la forma de la sol·licitud, més o menys detallada, com la modalitat de la resposta, que en el cas de l'accés informal serà examinada immediatament i sense formalitats per donar-li contesta, sense haver d'esperar el transcurs d'un termini màxim de trenta dies.

Tant si es tracta de sol·licitud formal com informal l'exercici del dret requereix que la resposta de l'Administració especifiqui la dependència a la qual s'han de dirigir per cercar la informació, i el període de temps de què disposen per portar-ho a terme (no inferior a quinze dies). Es pot satisfer el dret amb l'exhibició a un representant designat per la persona sol·licitant, la qual cosa comporta una garantia addicional d'eficàcia real

28. G. Arena, «Accesso ai documenti amministrativi e circolazione delle informazioni», *op. cit.*, pàg. 27, critica la total absència d'una precisa disciplina reglamentària sobre això.

del dret, especialment quan es refereix a documents que per la seva complicació tècnica (comptables, jurídics, etc.) requereixen l'estudi d'especialistes en la matèria.

#### 4.4. *Límits del dret*

La Llei núm. 241, de 1990, dedica l'article 24 a les excepcions del dret d'accés. I a l'article 25 es troben les modalitats de limitació del dret: diferiment, limitació pròpiament dita i exclusió. La resolució de l'Administració per la qual s'acorda una d'aquestes limitacions ha de ser motivada, justificació que pot ser objecte de control jurisdiccional d'acord amb el que es veurà al proper epígraf.

L'exclusió del dret d'accés és determinada per diverses causes com a) La concurrència d'un secret (sigui d'Estat, previst a l'art 12 de la Llei núm. 801, de 24 d'octubre de 1977 —transcrit a la nota a peu de pàgina núm. 19—, o altres secrets previstos legalment); b) Per tractar-se de disposicions normatives o actes generals, previstos a l'article 13;<sup>29</sup> c) Per la remissió a altres lleis específiques;<sup>30</sup> d) Per la confluència del dret amb documents portadors d'altres bens jurídics als quals el legislador de 1990 ha volgut donar protecció. És el cas de la defensa nacional i les relacions internacionals, la política monetària, l'ordre públic, la prevenció i repressió de la criminalitat, i la *riservatezza* de persones físiques i jurídiques. En aquest darrer cas s'ha d'exceptuar l'exclusió quan ho sol·licitin els interessats.<sup>31</sup> La «*riservatezza*» s'ha de considerar més àmplia que la intimitat, puix que s'estén a persones jurídiques com empreses i grups, que són exclosos del concepte d'intimitat, reservat a les persones físiques. La inclusió a la llista de les causes de l'ordre públic i la prevenció i repressió de la criminalitat és una via que pot servir per excloure de l'accés molts documents, si no se'n concreta el significat.

El diferiment en l'exercici del dret, a més de les causes comunes a les restants modalitats de limitació que acabem d'enumerar, en presenta una d'específica: l'Administració pot diferir l'accés quan aquest dificulti o impedeixi l'acció administrativa. Es tracta d'una reminiscència de la idea tan estesa que la transparència és un obstacle per a l'eficiència administrativa (que no se cita), i manifestació, alhora, de la subsistència de causes d'exclusió del dret basades en una referència genèrica a la protecció de l'acció administrativa, i no per raó de la protecció de bens jurídics específics com en els casos d'exclusió. En tot cas, ressaltem que aquesta causa no pot al·legar-se per impedir l'accés a la informació, només per diferir-lo.

Potser l'element més característic de la Llei núm. 241, de 1990, és, no obstant, la regulació «en cascada» de les causes d'exclusió.<sup>32</sup> La Llei conté els principis i els límits que han de respectar les normes reglamentàries, i enumera els bens jurídics que s'han de salvaguardar, deixant a decrets del Govern l'especificació dels casos d'exclusió del

29. F. Cuocolo, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, op. cit., pàg. 435 critica aquesta prohibició tractant-se d'una activitat instructòria que presenta un nivell notable de publicitat.

30. Així l'al·lusió de l'article 24.5 a l'article 9 de la Llei núm. 121, d'1 d'abril de 1981, modificat per l'article 26 de la Llei núm. 668, de 10 d'octubre de 1986, relatives a les dades informatives conservades en els arxius del Centre d'Elaboració de Dades del Ministeri de l'Interior, per a ús de la policia i de les autoritats judicials.

31. Es tracta de la ja coneguda distinció entre documents nominatius i no nominatius prevista a les lleis francesa (Llei 78-753, de 17 de juliol de 1978, sobre millora de les relacions entre Administració i particulars) i espanyola (Llei 30/1992, art. 37).

32. G. Arena, «La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi», a G. Arena (a cura de), *L'accesso ai documenti amministrativi*, il Mulino, Bolonya, 1991, pàg. 58 i ss.

dret d'accés; i a altres reglaments de cadascuna de les administracions públiques la concreció de les categories de documents elaborats per aquestes o que estan a la seva disposició i que se substreuen del dret d'accés. Per a l'elaboració d'un i altres reglaments s'estableixen dos períodes de sis mesos.

Mentre no entrin en vigor aquests decrets les disposicions legislatives sobre el dret d'accés no produeixen efectes (art. 31). La inicial jurisprudència dels TAR no és uniforme en la interpretació d'aquest precepte, centrant-se la discussió en el caràcter peremptori o no dels terminis de sis mesos.<sup>33</sup> En qualsevol cas la introducció d'aquests terminis per l'entrada en vigor de la norma, així com la remissió a normes reglamentàries, en cascada, per al desenvolupament de criteris i la individualització de documents exclosos del dret d'accés suposa introduir un factor d'inseguretat en la vigència del mateix dret d'accés,<sup>34</sup> i també una atribució real —mitjançant l'exercici de la potestat reglamentària—, a les administracions de la fixació dels documents exclosos del dret d'accés.

El DPR 352, de 1992, a l'article 8, estableix alguns paràmetres que han de tenir presents les administracions en l'emanació dels respectius reglaments i que incideixen en el caràcter excepcional de l'exclusió del dret: *a)* Quan sigui suficient el diferiment impedir l'exclusió; *b)* La substracció del dret d'accés ha de ser deguda a la producció d'un perjudici concret respecte als interessos jurídics protegits per la llei (i que ja s'han enumerat); i *c)* Evitar que a través de matèries connexes s'ampliïn les causes d'exclusió.

L'enumeració dels documents que poden ser privats del dret d'accés es porta a terme alguna ampliació respecte als interessos protegits per la Llei, la qual cosa ha estat criticada per la doctrina.<sup>35</sup> Citem, com a exemple del que s'està indicant, la inclusió al costat de la *riservatezza*, del concepte més ampli de «vida privada», i dels

33. Els pronunciaments jurisprudencials sobre l'entrada en vigor del capítol V (regulació del dret d'accés) discrepen sobre el caràcter peremptori o no del termini de sis mesos que la Llei preveu per a l'entrada en vigor dels Reglaments contenidors de les causes d'exclusió. El debat té sentit des del moment en què, transcorregut el termini, el Govern encara no havia aprovat el corresponent Decret (actualment vigent, amb data de 27 de juny de 1992). La majoria de sentències s'inclinen per la tesi de la no peremptorietat del termini i postposa l'entrada en vigor del capítol fins a l'aprovació dels reglaments. En aquest sentit es pot veure la Sentència del *Consiglio di Stato*, secció VI, n 193, 27 de març de 1992 (*Consiglio di Stato*, 1992, pàg. 495); i dels tribunals administratius regionals núm. 94, de 24 de juny de 1992, Basilicata (*ITAR*, 1992, pàg. 3624); núm. 379, de 15 de juny de 1992, Lazio (*ITAR*, 1992, pàg. 1830); núm. 55, de 7 de març de 1992, Veneto (*ITAR*, 1992, pàg. 1991); núm. 160, de 5 de març de 1992, Veneto, II sec. (*ITAR*, 1992, pàg. 2006); núm. 24, de 20 de febrer de 1992, Veneto, (*ITAR*, 1992, pàg. 1454); núm. 551, de 13 de desembre de 1991, Úmbria (*ITAR*, 1992, pàg. 731); núm. 723, de 26 de novembre de 1991, Catanzaro-Calàbria (*ITAR*, 1992, pàg. 380).

Per contra, s'inclinen pel caràcter peremptori del termini, la qual cosa significa que el capítol V entrava en vigor —i per tant era al·legable la vulneració del dret d'accés davant el TAR— el 2 de març de 1991 encara que no s'haguessin elaborat els reglaments, les sentències núm. 247, de 2 de juliol de 1992, Lecce (*ITAR*, 1992, pàg. 3617); núm. 12, de 22 de gener de 1992, Catània (*ITAR*, 1992, pàg. 1249).

34. Alguns autors han negat l'existència d'un autèntic dret subjectiu mentre no s'hagi exercit la potestat reglamentària. D'aquesta manera el dret d'accés seria un interès legítim. Es pot veure P. Grassano, «Posizioni giuridiche individualibili e loro tutelabilità in sede giurisdizionale», *Giurisprudenza italiana*, vol. I, 1992, part. IV, pàg. 39; i G. Virga, *op. cit.*, pàg. 360. A favor de la immediata operativitat del dret d'accés s'ha mostrat A. Savo Amodio, «Il diritto di accesso agli atti degli enti locali», *Il Foro amministrativo*, II, 1990, pàg. 2980.

35. G. Arena, «Accesso ai documenti amministrativi e circolazione delle informazioni», *op. cit.*, pàg. 28.

interessos comercials, industrials, professionals i financers, per excloure el dret d'accés (art. 8.5. d). L'elaboració dels reglaments de cadascuna de les administracions és una tasca no acabada, i en bona part pendent quan s'escriuen aquestes línies (estiu, de 1993).<sup>36</sup> En tractar l'accés a l'Administració local afegirem algunes dades i orientacions normatives, seguides per aquestes en l'elaboració dels estatuts respectius.

#### 4.5. *Garanties del dret d'accés*

Un cop s'han analitzat els aspectes substantius més importants del dret d'accés, cal que ens aturem en la consideració de les garanties que protegeixen el contingut i l'exercici del dret per part dels ciutadans enfront de les eventuals restriccions realitzades per l'Administració, subjecte passiu del dret estudiat.

La Llei núm. 241, de 1990, conté garanties específiques per a la tutela del dret d'accés tant de caire jurisdiccional com no jurisdiccional.

La concreció d'unes garanties específiques realitzada per la Llei núm. 241, de 1990, sembla una opció encertada del legislador, per les característiques pròpies del dret d'accés i amb la finalitat de donar una resposta ràpida a la vulneració per part de l'Administració del dret reclamat,<sup>37</sup> encara que sigui a costa d'incrementar el nombre de procediments particulars. La rapidesa en la resposta ha estat considerada necessària pel legislador italià.

S'habiliten a la Llei dos tipus de garanties. La primera, i més important, té connotacions jurisdictionals; la segona, per contra, insisteix a procurar unes mesures organitzatives idònies a l'interior de l'Administració. Estudiem-les separatament.

En primer lloc la garantia jurisdiccional. Contra el refús de la sol·licitud d'informació, sigui exprés sigui per silenci negatiu (als trenta dies de la petició s'entén rebutjada), es pot presentar recurs, en el termini de trenta dies, al Tribunal Administratiu regional, que judica en primera instància. La seva resolució és apel·lable al Consell d'Estat (art. 25.5). Com es veurà quan s'estudiï la legislació regional, algunes lleis de les regions han optat per incloure algun recurs administratiu específic previ a la via jurisdiccional.

El jutge no es limita a pronunciar un veredict sobre la legitimitat del comportament de l'Administració. L'acolliment per part del jutge administratiu del recurs comporta que el mateix jutge ordeni l'exhibició del document requerit (art. 25.6), sense haver de retornar la petició a l'Administració perquè aquesta decideixi novament sobre aquesta. Aquesta solució es justifica per la necessària satisfacció del dret de manera ràpida i efectiva.

En segon lloc, la garantia no jurisdiccional o institucional. L'article 27 de la Llei preveu la creació de la *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi* (CADA).

La CADA pot enquadrar-se dintre de la categoria dogmàtica de les autoritats

36. El *Consiglio di Stato*, al Dictamen previ sobre el Projecte de llei, *op. cit.*, núm. 30, pàg. 549, es mostrava partidari d'identificar més puntualment els documents sostrets al dret d'accés de forma preventiva en els reglaments de cada Administració per evitar que les singulars dependències administratives cas per cas poguessin donar interpretacions divergents i restrictives.

37. G. Corso i F. Teresi, *op. cit.*, pàg. 141.

administratives independents. L'element comú d'aquest tipus d'organismes, dotats d'una normativa heterogènia, el constitueix l'eliminació de la relació de dependència jeràrquica respecte als poders de l'Estat (especialment l'executiu), que possibilita una actuació imparcial i neutral, amb finalitats de tutela respecte a determinats interessos i drets dels ciutadans que es consideren rellevants. Per poder gaudir d'independència, la normativa que els preveu els atribueix la potestat d'autodeterminació d'aspectes orgànics, funcionals i financers.<sup>38</sup>

Analitzem les funcions, les potestats i la forma de designació de la CADA. Es tracta d'una Comissió instituïda per la Presidència del Consell de Ministres, amb l'atribució de funcions típiques d'aquest tipus d'organismes, bàsicament de control del funcionament de l'Administració, i de garantia de la transparència administrativa. Les funcions —com seguidament es comprovarà— només parcialment tenen relació amb el dret d'accés dels ciutadans, i ens situen d'aquesta manera davant la constatació —avançada des de les primeres planes d'aquest treball— de la necessitat de posar el dret d'accés en el seu context: els drets d'informació administrativa i la transparència, dels quals no pot ser separat.

La Llei assenyalava les funcions de vigilància, perquè es faci efectiu el principi legal de plena coneixença de l'activitat administrativa. Amb aquesta finalitat pot sol·licitar a totes les administracions informacions i documents, excepte si estan coberts pel secret d'Estat,<sup>39</sup> d'informació als òrgans constitucionals, elaborant una relació anual sobre la transparència de l'activitat de l'Administració, que presenta a les cambres i al president del Consell de Ministres; de proposta al govern de modificacions en els textos legislatius i reglamentaris tendents a garantir la màxima protecció del dret d'accés; i substitutiva de l'Administració en cas d'incompliment perllongat de l'obligació d'adoptar mesures organitzatives tendents a garantir l'aplicació de disposicions sobre autocertificacions i presentació d'actes i documents dels ciutadans a l'Administració.<sup>40</sup> El DPR 352, de 1992, afegeix a les funcions anteriors la de coordinar l'aplicació uniforme del dret d'accés entre les diverses administracions, i ser dipositària d'un arxiu dels reglaments que estan obligats a aprovar les diverses administracions (art. 10).

La Comissió és nomenada per Decret del president de la República a proposta del president del Consell de Ministres i està composta per setze membres entre els quals hi ha experts externs a l'Administració i parlamentaris: dos diputats i dos senadors designats pels presidents d'ambdues cambres; quatre magistrats elegits pels òrgans d'autogovern de la jurisdicció ordinària (*Consiglio superiore de la Magistratura*), administrativa (Consell de Presidència del *Consiglio di Stato*), comptable (Consell de Presidència de la *Corte dei Conti*) i militar (Consell de Presidència de la Magistratura Militar); i la resta designats pel president del Consell de Ministres: quatre entre alts

38. Un estudi aprofundit sobre l'Administració independent a Itàlia es pot trobar a A. Cagli, «Il quadro normativo delle amministrazioni pubbliche indipendenti», *Foro amministrativo*, núm. 5, 1991, pàg. 1627-1663. També es pot consultar M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, il Mulino, Bolonya, 1992, pàg. 144 i ss.

39. La Llei no preveu la possibilitat que els jutges administratius puguin requerir a l'Administració corresponent els documents negats als ciutadans, per poder valorar més correctament la decisió de l'Administració.

40. M. D'Alberti, *op. cit.*, pàg. 146-147, qualifica de dèbils els poders que la Llei atribueix a la CADA. Però reconeix que encara és aviat per avaluar-ne els resultats, posant com exemple la CADA francesa que ha assumit alts nivells d'eficàcia degut a la credibilitat i autoritat adquirida a la pràctica.

funcionaris de l'Estat o altres ens públics; i quatre professors de matèries jurídic-administratives. La Comissió està presidida pel sots-secretari d'Estat de la Presidència del Consell de Ministres.

Ni el paper rellevant que fa el president del Consell de Ministres en el nomenament dels membres de la CADA, ni la designació de la seva presidència no impedeixen la consideració com a Administració independent, atès que per incloure-la en aquesta categoria es té en compte la composició, el sistema de funcionament, les funcions que s'hi atribueixen i el període del mandat (de tres anys). La Llei no al·ludeix en canvi a les causes de revocació.

La CADA ha estat creada seguint, encara que només de forma parcial, els passos de l'homònima Comissió francesa (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*). Aquesta, però, té altres funcions, entre les quals la de ser el primer òrgan al qual s'han d'adreçar els ciutadans en cas de rebuig per part de l'Administració del dret d'accés no és la menys important. En tot cas, la previsió d'aquesta institució implica l'atribució d'una funció de control i garantia a una categoria d'organismes diferent dels jurisdiccionals<sup>41</sup> d'utilització relativament recent a Itàlia.<sup>42</sup>

Quan estudiarem els drets d'informació administrativa a l'àmbit regional i local es completaran les referències a administracions independents de garantia estudiant les comissions creades per algunes lleis regionals, amb el nomenament i funcions no sempre coincidents amb la CADA, i el *Difensore civico*, entre les atribucions del qual figura la garantia dels drets del ciutadà davant de l'Administració.

#### 4.6. Estructura organitzativa del dret

La Llei núm. 241, de 1990, fa una remissió a la norma reglamentària per a la regulació de les mesures organitzatives idònies per a l'exercici del dret, i més genèricament per aconseguir una administració transparent (art. 22.3).

En compliment d'aquest mandat, el DPR 352, de 1992, especifica algunes mesures organitzatives com les modalitats de recopilació de les sol·licituds d'accés o les categories de documents que s'han de publicar en llocs accessibles a tothom, o els serveis destinats a assegurar tècniques àgils de recerca de documents. És el que la doctrina francesa ha anomenat «informació sobre la informació». I deixa a cada Administració en concret la valoració de l'oportunitat d'instituir una dependència de relacions amb el públic i d'informació sobre l'exercici del dret d'accés (art. 6). Com veurem en l'epígraf corresponent, alguns ens locals han disposat la creació d'aquestes oficines informatives.

41. Itàlia, com Espanya, com a conseqüència del model de justícia administrativa francesa que ha seguit tradicionalment, ha privilegiat els remeis jurisdiccionals (contenciosos) en els conflictes entre l'Administració i els ciutadans.

42. A Itàlia durant la darrera dècada han proliferat organismes enquadrats dintre de les «autoritats administratives independents». Citem com a exemples més destacats a part de la CADA i el *Difensore civico* en l'àmbit administratiu, la CONSOB (*Commissione Nazionale per la Società e la Borsa*) al sector del mercat mobiliari, creada per llei núm. 216 de 1974 i núm. 281 de 1985; l'ISVAP (*Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo*) al sector de les assegurances, per Llei núm. 576 de 1982; el *Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria*, a l'àmbit de la radiotelevisió, per Llei núm. 223 de 1990; i l'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, a l'àmbit de la iniciativa econòmica i protecció dels consumidors, per Llei núm. 287 de 1990.

## 5. Informació administrativa a nivell regional

### 5.1. Marc competencial i aspectes generals

Convé que comencem estudiant la titularitat de la competència en matèria de procediment administratiu a Itàlia, com també la relació entre la Llei núm. 241, de 1990, amb les lleis regionals. La resposta que es doni a la qüestió de la titularitat de la competència en matèria de procediment administratiu determinarà la solució de la relació entre la Llei 241, de 1990, i les lleis regionals sobre el mateix objecte.

De la lectura de la CI salta a la vista la manca d'una matèria específica anomenada procediment administratiu o accés a documents (efectivament no figura a l'article 117 CI on estan enunciades les matèries de competència de les regions). La doctrina ha qualificat el procediment com a «competència transversal», perquè és instrument per a l'actuació de diverses matèries. La forma amb la qual normalment s'al·ludeix al procediment és com a principi del *giusto procedimento*, que la doctrina i la jurisprudència constitucional qualifiquen com a «principi general de l'ordenament jurídic»<sup>43</sup> que vincula totes les regions, però discrepen en la seva qualificació o no com a principi constitucional, pel fet que no està explícitament previst al text constitucional.

La competència sobre procediment administratiu inclou la participació en el procediment i el dret d'accés, a la llum de la definició atorgada al principi de *giusto procedimento*, segons el qual s'ha de disciplinar el procediment administratiu de manera que els òrgans competents puguin imposar limitacions als drets dels ciutadans només després de desenvolupar les oportunes verificacions i d'haver posat els interessats en condició d'exposar les pròpies raons tant per a la tutela dels propis interessos com a títol de col·laboració amb l'interès públic. Es tracta del principi *audi alteram partem*.<sup>44</sup>

Segons es deriva de la Sentència de la CC núm. 13, de 2 de març de 1962, el principi de «*giusto procedimento*» vincula les administracions de totes les regions, també les d'Estatut especial, com la Vall d'Aosta, que havia presentat el recurs davant de l'alt Tribunal.

Un cop hem vist de quina competència es tracta, cal centrar-nos, seguidament, en les potestats de les regions de desenvolupar el principi citat. Aquestes potestats són fixades, respecte a les regions d'estatut ordinari, a l'article 29.1 de la Llei núm. 241,

43. La Constitució italiana i la jurisprudència constitucional distingeixen entre els «principis generals de l'ordenament jurídic» que s'extreuen de la Constitució i que vinculen la totalitat de les regions, imposant-se, fins i tot, sobre les competències exclusives de les regions d'Estatut especial (les úniques que en tenen), i els «principis fonamentals deduïts de les lleis estatals» (les anomenades *legge cornice*) que vinculen el legislador regional en l'exercici de competències concurrents (de l'article 117 CI bàsicament), sigui de les regions d'Estatut especial com ordinari, però no el legislador de les regions d'estatut especial en exercici de competències exclusives.

Per a un complet estudi d'aquesta distinció bàsica en el sistema italià de distribució de competències i de la relació entre l'Estat central i les regions es pot consultar L. Paladin, *Diritto regionale*, 5<sup>a</sup> ed., CEDAM, Pàdua, 1992, pàg. 65-116; S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, 3 ed., il Mulino, Bolònia, 1991, pàg. 145-175; F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, UTET, Turí, 1991, pàg. 104-167; i T. Martines i A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milà, 1987, pàg. 121 i ss.

44. Per a un estudi detallat sobre el principi esmentat es pot consultar G. Roehrsen, «Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali», a diversos autors, *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milà, 1989, pàg. 51-105.



de 1990, on s'afirma que la regulació que facin aquestes regions de les matèries regulades a l'esmentada Llei ha de respectar-ne els principis. Així les relacions llei estatal-llei regional es poden sintetitzar en tres punts: primer, la possibilitat de regulació de les matèries disciplinades a la Llei núm. 241, de 1990, per part de les regions d'estatut ordinari; segon, ple respecte de les regions d'estatut ordinari als principis continguts a la llei; i tercer, aplicació directa dels principis de la llei estatal mentre manqui una legislació regional sobre la matèria.

Pel que fa a les regions d'estatut especial, l'article 29.2 de la Llei núm. 241, de 1990, els atorga un any des de l'entrada en vigor de la Llei de 1990 per adequar la seva normativa als principis de la Llei estatal.

En vista del que s'acaba d'assenyalar es poden precisar els criteris que s'han de tenir en compte tant a les regions d'estatut especial com a les d'estatut ordinari per compatibilitzar la Llei estatal i les regionals: en primer lloc, l'entrada en vigor de la Llei núm. 241, de 1990, implica que quedin derogades les lleis regionals sobre dret d'accés i publicitat preexistents que siguin incompatibles amb els principis generals fixats a la Llei esmentada; en segon lloc, l'aplicació dels principis de la Llei de procediment a totes les normes que s'elaborin sobre dret de participació i dret d'accés; i, en tercer lloc, l'aplicació immediata de la Llei núm. 241 de 1990 com a norma subsidiària (també la normativa de detall), en cas de no regulació a l'àmbit regional.<sup>45</sup>

En aquest sentit comencen ja a pronunciar-se els jutges administratius. En efecte, el TAR de Llombardia ha considerat immediatament aplicable a la regió (que encara no ha elaborat una llei sobre la matèria per adaptar la seva normativa a la Llei núm. 241, de 1990, almenys quan s'escriuen aquestes línies) la normativa estatal sobre dret d'accés.<sup>46</sup>

Va ser significativa l'actitud de la CC en la Sentència núm. 465, de 4-13 de desembre de 1991.<sup>47</sup> En aquesta Sentència es troba un pronunciament d'abast general (com *obiter dictum*) sobre la impossibilitat que un reglament estatal destinat a integrar i actuar lleis que continguin normes de principi desenvolupi la seva eficàcia en l'esfera de competència regional. Es tracta de la definició dels límits que té l'aplicació de la normativa estatal en matèria de dret d'accés a les regions que encara no han aprovat la llei corresponent: els reglaments estatals d'actuació no poden envair les competències regionals. En conclusió, s'ha d'aplicar directament la Llei núm. 241, de 1990, però només s'aplicaran els reglaments estatals si no contradiuen les regulacions de la regió.

45. Així es desprèn del dictamen del *Consiglio di Stato*, *op. cit.*, núm. 36, pàg. 552. La Sentència de la *Corte Costituzionale* núm. 214, de 22 de juliol de 1985, segueix els mateixos criteris a l'hora de justificar la legitimitat constitucional d'una llei estatal que preveu disposicions de detall (i no només de principi) les quals seran eficaces fins que la regió adapti la seva legislació als nous principis dictats pel Parlament estatal, en una matèria de competència concurrent entre l'Estat i la regió de la Llombardia.

46. Sentència del TAR de Milà (II sec.) núm. 1313, de 27 de novembre de 1991 (*ITAR*, 1992, pàg. 155).

47. Es tracta d'un conflicte de competències plantejat per la Ligúria sobre la legitimitat constitucional (per envair les seves competències) d'una circular de la Presidència del Consell de Ministres-Ministeri de la Funció Pública enviada als ministeris i a les regions, que contenia tres esquemes de reglaments amb la finalitat de desenvolupar els art. 19 i 20 LPA, sobre activitats privades subordinades a autorització de l'Administració estatal, i que demanava a les regions l'aportació de criteris per a la identificació de procediments administratius de competència regional. La CC va rebutjar el recurs al·legant que la finalitat de la circular era l'intercanvi d'informació i l'establiment d'una relació de col·laboració per evitar models procedimentals divergents i que en cap cas no suplantava les competències de la Ligúria (*Consiglio di Stato*, 1991, II, pàg. 1995).

Segons els autors consultats, els principis generals no es poden reduir als principis del capítol primer (titulat precisament *principi*), sinó que es troben al llarg de tot l'articulat<sup>48</sup> i abracen la pràctica totalitat de la Llei. Aquests principis vinculen tant les regions que no han regulat encara la matèria i que necessiten una normativa sobre els aspectes previstos a la Llei, com les regions que ja disposen d'una normativa específica, la qual s'ha de contrastar amb la Llei de procediment.

Subsisteix, però, una diferència entre l'aplicació dels principis esmentats de la Llei núm. 241, de 1990, segons el tipus de regió a la qual fan referència, atès que mentre les regions d'estatut especial són obligades per la Llei a adaptar la seva legislació en el termini d'un any, per a les regions d'estatut ordinari es manté vigent el termini de noranta dies previst a l'art. 10 de la Llei núm. 62, de 10 de febrer de 1953.<sup>49</sup>

Un cop s'han analitzat els aspectes competencials, és hora de fer un pas endavant i preguntar-nos per l'existència o no de principis com el de publicitat de l'acció administrativa, que serien aspectes integrants del principi de *giusto procedimento* que hem estudiat i relacionats amb el principi constitucional de participació. I també la regulació d'institucions i estructures administratives que realitzen els principis, o de drets reconeguts als ciutadans (als drets dels parlamentaris farem només una breu referència) amb especial deteniment en el dret d'accés a documents. I al mateix temps es tracta de veure quin tipus de normes contenen aquests principis, institucions i drets: els estatuts regionals, les lleis regionals dedicades al procediment administratiu o al dret d'informació explícitament, o bé les lleis regionals reguladores de matèries específiques (medi ambient, sanitat, ordenació territorial, drets dels consumidors, etc.) amb procediments i institucions concrets d'informació i participació.

## 5.2. Regulació estatutària

A l'efecte del dret d'informació administrativa<sup>50</sup> hem de distingir entre les regions d'estatut especial i les d'estatut ordinari.

Les regions d'estatut especial (Sicília, Sardenya, Trentino-Alto Adige, Friül-Venècia Júlia i Vall d'Aosta) varen aprovar els estatuts respectius els primers anys d'entrada en vigor de la Constitució.<sup>51</sup> La resta de les regions van haver d'esperar a les primeries de la dècada dels setanta per disposar de la norma institucional bàsica de la regió. Aquest període de temps que separa uns i altres estatuts es tradueix també en

48. C. Gelati, «Articolo 29», a Diversos autors, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, op. cit., pàg. 474 i ss. En el mateix sentit, V. De Ruvo, «Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nella legislazione regionale: un'analisi comparata», *Quaderni regionali*, núm. 4, Giuffrè, Milà, 1991, pàg. 1066-1070.

49. Llei sobre constitució i funcionament dels òrgans regionals, que ha estat modificada per la Llei núm. 1084, de 23 de desembre de 1970.

50. Per a un panorama global i comparat del dret d'informació en l'àmbit regional es pot consultar V. De Ruvo, «Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nella legislazione regionale: un'analisi comparata», op. cit., pàg. 1049-1075.

51. L'Estatut de Sicília s'aprova per reial decret legislatiu núm. 455 de 15 de maig de 1946 i s'adequa a la Constitució per Llei constitucional núm. 2 de 26 de febrer de 1948; el de Sardenya s'aprova per Llei constitucional núm. 3 de 26 de febrer de 1948; el de la Vall d'Aosta per Llei constitucional núm. 4, de 26 de febrer de 1948; el del Trentino-Alto Adige per Llei constitucional núm. 5, de 26 de febrer de 1948 modificat per Llei constitucional núm. 1 de 10 de novembre de 1971; el de Friül-Venècia Júlia s'aprova per Llei constitucional núm. 1 de 31 de gener de 1963.

diferències entre les previsions d'uns i altres. Així, els principis participatiu i de transparència gairebé no troben lloc als estatuts de la primera època (com hem vist que no el trobaven a la Constitució). En efecte, no apareix en aquests estatuts cap referència als drets d'informació administrativa ni a les seves concrecions en drets i institucions, exceptuant una modalitat del principi de publicitat que ja trobem a l'Estat liberal de dret: la menció que en tots ells es fa de l'obligació de publicació de lleis regionals i reglaments al respecte *Bollettino Ufficiale* regional, com a condició necessària per a la seva entrada en vigor, un cop hagin estat promulgats.<sup>52</sup>

En canvi, són abundants les referències als principis d'informació en els estatuts ordinaris que podem anomenar de la segona etapa. Com ha assenyalat el professor Merusi, el principi de participació va ser una de les poques conseqüències institucionals del seixanta vuit.<sup>53</sup>

El nou Estatut de la regió de l'Emília-Romanya (Llei núm. 336, de 9 de novembre de 1990) representa una tercera etapa en l'evolució dels estatuts regionals i comporta, alhora, un canvi de tendència respecte als estatuts dels anys setanta, i, en concret, de l'Estatut anterior d'aquesta regió. És un Estatut més curt (52 articles contra els 70 de l'anterior), amb menys disposicions programàtiques i menys detallista en la regulació dels òrgans de la regió. Aquestes característiques generals són predicables dels instituts de la informació. Hem d'entendre, a partir de les consideracions efectuades, que a l'Estatut de l'Emília-Romanya s'ha produït un retrocés en la previsió dels drets d'informació administrativa? Com tindrem ocasió de veure al llarg de les pròximes planes, una conclusió d'aquest gènere seria precipitada i incorrecta. En tot cas el contingut d'aquest nou Estatut ha après de l'experiència política i jurídica dels estatuts dels anys setanta, la qual s'ha tingut en compte a l'hora de preveure l'organització institucional, les relacions entre els òrgans de la regió i les seves atribucions.

Volem subratllar el caràcter coetani de l'Estatut de l'Emília-Romanya amb les lleis de procediment administratiu i autonomies locals (les lleis a les quals estem dedicant la nostra atenció), totes elles de 1990. El fet de ser lleis aprovades per un mateix Parlament en una mateixa legislatura no és un fet intrascendental a l'hora d'analitzar i comparar les seves disposicions.

Els estatuts de totes les regions, que no van ser aprovats per llei constitucional (conegudes com a regions d'estatut ordinari) contenen diverses referències en matèria de drets d'informació dels ciutadans sobre l'activitat dels poders públics regionals. Ja sigui una previsió general pel que fa a principis informadors de la vida política, legislativa i administrativa de la regió, ja sigui pel que fa a regulació de drets i institucions concrets. Però tant respecte als uns com als altres, per sobre de les diferències es pot posar de manifest el caràcter substancialment unitari de les figures delineades.<sup>54</sup>

Pel que fa als principis, molts estatuts coincideixen en la regulació del principi de publicitat dels actes administratius i el més general principi d'informació de l'acti-

52. Article 13 d'Estatut de Sicília (*Gazzetta Ufficiale*); art. 33 Estatut de Sardenya; art. 31 Estatut de Vall d'Aosta, el qual preveu en el seu art. 22 el caràcter públic de les sessions del *Consiglio*; art. 50 Estatut del Trentino; i art. 32 Estatut de Friül.

53. F. Merusi, «La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali», *Amministrazione*, núm. 1-2, Giuffrè, 1977, pàg. 11.

54. A. Russo, «Il diritto all'informazione nell'ordinamento regionale», *Politica del diritto*, vol. I, 1977, pàg. 115 ss.

vitat administrativa.<sup>55</sup> Una formulació en aquest sentit del principi d'informació es troba a l'Estatut de l'Emília-Romanya, quan disposa que la Regió «*garantisce la ampia informazione sulla propria attività, come presupposto per una effettiva partecipazione della comunità regionale*» (art. 5.2). S'insisteix, en aquest i altres estatuts,<sup>56</sup> en el lligam existent entre informació i participació, de la que aquella és premissa,<sup>57</sup> i, per tant, en el caràcter funcional de l'exercici del dret d'informació per al desenvolupament d'una efectiva participació ciutadana.

Ja en el terreny de les especificacions de l'esmentat principi apareix l'obligació de publicació de les normes i actes administratius als Butlletins Oficials de cada Regió,<sup>58</sup> la motivació de les resolucions;<sup>59</sup> la materialització del deure d'informació de les autoritats regionals en la menció que es fa a la utilització dels mitjans de comunicació de masses o del contacte directe entre autoritats i ciutadans a efectes informatius,<sup>60</sup> i el dret dels ciutadans d'accedir als documents o fonts d'informació en general i extreure'n còpia.<sup>61</sup> Ressaltem la previsió més completa que sobre el dret d'accés a documents en possessió de l'Administració conté l'Estatut de la Toscana, el qual preveu els seus límits: el respecte dels drets constitucionalment garantits als ciutadans i la reserva necessària per al bon funcionament de l'Administració regional (art. 72.3).<sup>62</sup> En general, es tracta, però, de l'enunciació de principis i drets. El seu desenvolupament, la fixació dels subjectes i facultats, dels límits i garanties, es deixa a la llei regional, per mitjà d'un reenviament explícit.

Alguns estatuts distingeixen l'accés dels ciutadans als documents administratius, al qual fins ara ens hem referit, de l'accés dels parlamentaris regionals a les dependències administratives i als ens i empreses públiques per obtenir informació i extreure

55. Gairebé tots els estatuts regionals contenen referències a la informació de l'activitat regional o publicitat de l'activitat administrativa ja sigui en un dels títols inicials on es troben els principis generals (art. 5.2, Emília-Romanya; art. 8, Piemont; art. 11 Úmbria) ja sigui en el títol corresponent a l'Administració o a la participació (art. 53 i 65, Abruzzo; art. 47, Basilicata; art. 48, Laci; art. 15, Ligúria; art. 46, Llombardia; art. 42, Molise; art. 72, Toscana).

Per contra, l'Estatut de la Pullia no conté cap disposició general sobre els drets d'informació, passant directament a la previsió d'algunes concretes — i escasses — institucions.

56. Art. 54, Llombardia; art. 11 Úmbria; art. 35, Veneto.

57. L. Vandelli, «Articolo 5», a diversos autors, *Commento alla L. 9 novembre 1990, núm. 336, Statuto della regione Emilia-Romagna, Regione e governo locale*, núm. 1, 1991, pàg. 17-18.

58. Art. 57, Marche; art. 50, Molise; art. 65, Piemont; art. 65, Pulla. En tots els articles esmentats s'al·ludeix a l'obligació de notificació.

D'altra banda alguns estatuts preveuen la publicació de lleis i reglaments regionals: art. 44 Basilicata; art. 34 Calàbria; art. 45 Campània; Emília-Romanya 28; art. 31, Laci; art. 43 i 44, Llombardia; art. 59, Pulla; art. 28 i 29, Toscana; art. 64 i 66, Úmbria; art. 43, Veneto. Una regulació de lleis, reglaments i determinats actes administratius es pot trobar a l'art. 56, Ligúria.

59. Així, art. 53, Abruzzo; art. 47, Basilicata; art. 46, Llombardia; art. 53, Veneto.

60. Article 48, Calàbria; art. 54, Llombardia; art. 42, Molise; art. 35, Veneto.

61. Els estatuts al·ludeixen als ciutadans com a subjectes titulars del dret. Es pot veure art. 53, Abruzzo; art. 47, Basilicata; art. 44, Emília-Romanya; art. 15, Ligúria; art. 46, Llombardia; art. 57, Marche; art. 48, Molise; art. 65, Piemont; art. 65, Pulla (que individualitza els subjectes actius en els electors). L'art. 60 de Toscana distingeix l'accés dels ciutadans als actes administratius de l'accés dels interessats als actes del procediment.

Moltes d'aquestes previsions fan una remissió explícita a la llei regional per a la regulació de l'esmentat dret.

62. P. Caretti, «La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta», a diversos autors, *La regione in Toscana*, 2 ed., Giuffrè, Milà, 1987, pàg. 66. Aquest autor inclou el dret d'accés a les fonts d'informació dintre de les institucions de participació.

còpia dels actes preparatoris i resolucions administratives que estan en possessió de l'Administració regional, com és el cas del nou Estatut de l'Emília-Romanya (art. 9.3) i de la Toscana (art. 10). En aquests casos el dret d'accés a la informació està dotat d'un menor nombre de límits oposables al seu exercici, puix que no es pot fer valer enfront dels parlamentaris o *consiglieri* el secret d'ofici (art. 9.3, Estatut Emília-Romanya i 62, *in fine*, i 10.5 E. Toscana). Es tracta d'un dret instrumental respecte a l'exercici de les funcions d'investigació i control que reconeixen els mateixos estatuts als parlamentaris.<sup>63</sup>

### 5.3. Regulació legislativa

Hem vist fins ara com els estatuts regionals o bé ometen tota al·lusió substancial al dret d'informació (regions d'estatut especial) o bé contenen normes que enuncien principis i disposicions que fan necessària l'especificació legislativa. És ara l'hora d'abordar com s'ha realitzat aquesta concreció.

#### 5.3.1. Legislació sectorial

Durant la dècada dels vuitanta moltes regions han aprovat lleis que incideixen en l'accés a informació en matèria de medi ambient i sanitat (accés a documents de les *unità sanitarie locale*, USL). L'absència d'una llei general de procediment administratiu i el dret d'accés fins a 1990 va provocar que la legislació regional es caracteritzés per una àmplia activitat normativa tendent al millorament de les relacions entre l'Administració i els ciutadans i a afavorir els mecanismes de participació.<sup>64</sup> És en aquest context en el qual s'han de situar les lleis regionals sectorials a les quals seguidament dedicarem la nostra atenció.

Pel que fa a la legislació mediambiental, les regions prenen model de la Llei estatal núm. 349, de 8 de juliol de 1986, reguladora del Ministeri del Medi Ambient. En general, aquestes lleis regionals coincideixen en el reconeixement a tots els ciutadans del dret de ser informats oportunament de les situacions de perill i danys en la salubritat de l'aigua, l'aire, el sòl i el subsòl. I el dret a accedir i obtenir còpia, mitjançant sol·licitud, de les dades sobre activitats que poden provocar contaminació i de les empreses amb risc potencial per a la salut.<sup>65</sup>

Respecte a la sanitat, diverses lleis regionals sobre funcionament de les USL garanteixen una gamma de drets informatius no sempre coincidents entre els quals destaquem el dret d'accés dels interessats a les sessions dels òrgans de les USL, i remetent la regulació de les modalitats de l'exercici del dret a les previsions que fan

63. P. Caretti, «Partecipazione, iniziativa e referendum», a diversos autors, *Commento allo statuto della regione Toscana. Gli statuti regionali*, Giuffrè, Milà, 1972, pàg. 504.

64. R. Scarciglia, *op. cit.*, pàg. 42, el qual dedica una àmplia atenció a la descripció de les lleis regionals en matèria de dret d'informació administrativa (pàg. 42-54).

65. Llei regional de Laci núm. 43, de 12 de setembre de 1986; Llei regional de Llombardia núm. 64, de 10 de desembre de 1986; Llei regional de Marche núm. 19, de 21 d'abril de 1987; i Llei regional de Trentino-Alto Adige núm. 4, de 14 de juny de 1986. Per Llei regional de Laci núm. 74, de 18 de novembre de 1991, es modifica la Llei núm. 36, d'11 d'abril de 1985, i es fa en el seu article 6 una remissió a les lleis estatals del Ministeri de l'Ambient i de procediment administratiu pel que fa a l'accés als actes administratius en relació amb la tutela ambiental.

els municipis i comunitats de muntanya.<sup>66</sup> O el dret dels usuaris dels serveis sanitaris a obtenir informació sobre l'estat de salut, tractaments sanitaris i intervencions realitzades, condicions, i requisits d'accés a les prestacions.<sup>67</sup> D'altres preveuen el dret d'accés a les resolucions i actes preparatoris de les USL, com també a la informació necessària per a l'exercici de les seves funcions als regidors i membres de l'Assemblea de la Comunitat de muntanya.<sup>68</sup>

Les lleis regionals reguladores de la institució del *difensore civico regionale* acostumen a preveure entre les facultats d'aquest comissionat parlamentari la d'accedir a documents i arxius de l'Administració regional per tal de poder complir les seves funcions, que són bàsicament la garantia no jurisdiccional dels drets dels ciutadans davant les actuacions de l'Administració regional.<sup>69</sup>

Subratllem dues característiques que reforcen la posició jurídica del comissionat. Primera, algunes lleis (Piemont, Laci, Trento) atribueixen al *difensore civico* un poder d'inspecció, que s'actua per pròpia iniciativa, sense ser necessària la instància de part per poder desenvolupar la seva missió. I segona, el dret d'accés del *difensore civico* es configura a les lleis regionals com un dret dotat de menys límits que el dret d'accés dels ciutadans, en termes semblants al que veiem en l'apartat anterior per als parlamentaris regionals, ja que no se'ls pot oposar el secret d'ofici.<sup>70</sup> Estem, com ja hem fet palès, davant d'un dret específic d'accés i d'una garantia de caire institucional que vetlla per la transparència administrativa.

L'accés als documents per part del comissionat parlamentari li confereix un poder instrumental que serveix per controlar l'acció administrativa en defensa dels drets dels ciutadans, i, d'aquesta manera, contribueix a l'objectiu primari d'avançar cap a una Administració més transparent. El procediment per activar la intervenció del *difensore civico* pressuposa la manca de resposta o la resposta insatisfactòria de l'Administració a la petició del ciutadà; aquest es pot adreçar al *difensore civico*, el qual requereix informació sobre el succés al funcionari corresponent; la no resposta pertinent d'aquest porta com a conseqüència la denúncia feta pel comissionat davant dels òrgans polítics regionals.

Posteriorment al·ludirem a una qüestió diferent com és la possibilitat instaurada a les més recents lleis regionals sobre accés a documents que els ciutadans acudeixin a aquesta institució en cas de denegació de la informació sol·licitada per ells mateixos a l'Administració regional, com una garantia no (i pre) jurisdiccional del dret d'accés.

66. Llei regional del Laci núm. 63, de 6 de desembre de 1979.

67. Llei regional de Llombardia núm. 48, de 16 de setembre de 1988; Toscana, núm. 36, d'1 de juny de 1983; i Úmbria núm. 27, de 20 de maig de 1987 (*Carta dei diritti degli utenti dei servizi delle unità locali per i servizi sanitari e socio-assistenziali dell'Umbria*), arts. 4 i 5.

68. Llei regional de Toscana núm. 26, de 26 de maig de 1986.

69. En contra d'aquesta idea s'ha mostrat A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. cit., pàg. 109, per al qual la tutela dels drets per part del *difensore civico* és eventual i indirecta, atès que no pot ser requerit per indagar tots els fets denunciats, i té per funció sobretot que a les dependències públiques estiguin assegurats els principis de bon funcionament i imparcialitat de l'Administració. És a dir, ha de prevaler la funció supervisora de l'Administració sobre la garantia dels drets. En el cas del dret d'accés, però, una i altra es troben.

70. Llei regional de l'Emília-Romanya núm. 37, de 6 de juliol de 1984; Friül-Venècia Júlia núm. 20, de 23 d' abril de 1981; Laci núm. 17, de 28 de febrer de 1980; Pulla núm. 38, de 9 de juliol de 1981; Sardenya núm. 4, de 17 de gener de 1989, art. 8; Toscana núm. 8, de 21 de gener de 1974; Vall d'Aosta núm. 5, de 2 de març de 1992, art. 10.2.b; Veneto núm. 28, de 6 de juny de 1988, art. 9.1.; Llei provincial de Trento de 20 de desembre de 1982, art. 4.

### 5.3.2. Legislació regional sobre dret d'accés anterior a la Llei núm. 241, de 1990

Al costat de les lleis regionals sectorials fins ara estudiades, trobem altres lleis regionals específiques, que abasten l'accés a la generalitat dels actes i documents de l'Administració, tant a les regions d'estatut ordinari com especial.

Comencem donant una ullada a legislacions de regions d'estatut ordinari que en la seva regulació del principi de publicitat i del dret d'informació administrativa tendeixen vers una normació completa de la matèria.<sup>71</sup>

Destaquem d'entre aquestes la Llei de la Llombardia, que disposa la publicitat dels actes administratius regionals i de les disposicions normatives al butlletí oficial de la regió. En aquest context apareix el dret de qualsevol ciutadà a obtenir còpia de les deliberacions i resolucions regionals, prèvia sol·licitud i pagant les despeses que origini. Esmenta igualment els límits d'aquest dret: la tutela de la intimitat, el secret industrial, i que de la divulgació del document es poguessin derivar perjudicis a l'activitat exercitada per l'Administració. A més, obliga els òrgans administratius a motivar les resolucions denegatòries.

Però són, sense dubte, les lleis regionals de Sardenya, Friül-Venècia Júlia i la provincial de Trento les que constitueixen els exponents més significatius d'aquesta legislació general que l'àmbit regional regula de forma completa i orgànica el dret d'accés a la informació administrativa. No casualment es tracta en els tres cassos de regions d'estatut especial, on l'Administració regional està dotada d'unes àmplies potestats que fan necessària una regulació de la seva organització i funcionament. Són, d'altra banda, lleis aprovades amb anterioritat a la Llei de procediment administratiu de 1990, però igualment inspirades en les conclusions de la Comissió Nigro, les quals n'avancen bona part dels continguts i garanties, de vegades fins i tot en aquells punts en què la Llei núm. 241, de 1990, s'ha apartat de les propostes de la Comissió, com en matèria del subjecte actiu del dret d'accés (ciutadà en lloc d'interessat).

Sobre l'adaptació d'aquestes lleis a la Llei núm. 241, de 1990, ens remetem al que ja s'ha apuntat anteriorment. Cal afegir que, pel que fa a Friül-Venècia Júlia i al Trentí, a l'estudi de les lleis que en matèria de dret d'accés foren precursoras de la Llei estatal de 1990 afegirem la novíssima regulació. Una i altra llei han procedit de manera diferent. La Llei regional de Friül, en matèria de dret d'accés es limita a dir qui són els subjectes titulars del dret —els que tinguin interès— i a remetre la regulació de les modalitats d'exercici i la resta de previsions sobre el dret a una llei regional futura que s'aprovarà un cop hagi entrat en vigor el reglament estatal d'actuació de la Llei núm. 241, de 1990 (que ja ha estat aprovat pel DPR núm. 352, de 27 de juny de 1992, com hem estudiat). Aquesta llei és la Llei núm. 25, de 18 de maig de 1993.

Per contra, la província autònoma de Trento ha seguit un altre camí: ha derogat expressament la Llei precedent i n'ha aprovat una de nova, que conté els principis que han de regir el nou dret d'accés en el territori del Trentino. La comparació entre la nova i la vella Llei provincial ens servirà per comprendre millor les novetats introduïdes.

<sup>71</sup> Llei regional de l'Emília-Romanya núm. 30, de 26 de juliol de 1988; Llombardia núm. 33, de 23 d'abril de 1985; Pulla núm. 14, de 9 de juny de 1987; i Veneto núm. 25, de 19 d'abril de 1974, i núm. 14, de 8 de maig de 1989.

## A. Sardenya

La més antiga regulació completa del dret d'accés correspon a la Llei de la Sardenya (núm. 47, de 15 de juliol de 1986). L'esmentada Llei s'inspira en els principis d'imparcialitat i transparència de l'activitat administrativa. Per al compliment d'aquests principis s'assegura la lliure circulació d'informació i el dret d'accés de tots els ciutadans als documents administratius de l'Administració regional i de tots els ens públics, concessionaris i empreses públiques que en depenen. Es tracta, per tant, de l'opció del legislador sard per a una legitimació totalment oberta en l'accés als documents, sense requerir cap requisit d'interès (a diferència de la Llei núm. 241, de 1990), la qual cosa insereix la Llei dintre d'un objectiu de participació democràtica que supera l'estricta defensa d'interessos. Serveix al mateix objectiu la finalitat explicitada a la Llei de cercar la transparència de l'Administració, amb la qual cosa se supera el deure de publicació dels actes i normes ja exigit pels principis garantístics de l'Estat liberal.

En relació amb l'objecte, la Llei defineix què entén per document, dóna un concepte ampli susceptible de ser aplicat als nous suports informàtics dels actes administratius (*ogni rappresentazione grafica, fotocinematica, elettromagnetica o di qualunque altra specie*, art. 2), i inclou també dintre de l'àmbit d'aplicació de la Llei i, per tant, del dret d'accés, els actes interns. En aquest punt el legislador estatal a 1990 seguirà les directrius de la Llei sarda. D'altra banda, el dret d'accés als actes del procediment per part dels interessats en la promulgació de la resolució està regulat en una altra Llei (núm. 40, de 22 d'agost de 1990, art. 16.a) en un context d'observança del principi contradictori i publicitat en les relacions entre Administració i ciutadans.

Igualment la Llei de 1986 fa referència a les facultats del dret: visió i extracció de còpia. I enumera els límits als quals se sotmet l'accés, sigui de diferiment temporal de l'exercici, sigui d'exclusió d'ell, requerint en un i altre cas, la motivació de la decisió contrària a l'accés. Com a limitacions s'enuncien la protecció de la «*riservatezza*» de persones, grups i empreses, i també del secret previst legalment; i el diferiment afegeix a les anteriors (en coincidència amb la Llei de 1990) l'obstaculització de l'activitat administrativa. En relació amb els límits es preveu una remissió a la norma reglamentària (també com a la Llei de 1990): un decret del president de la Junta Regional ha de concretar les categories dels actes exclosos.

Les garanties no jurisdiccionals i el control de l'aplicació de la Llei s'encomanen a una institució que difereix del model d'Administració independent francesa adoptat amb les variants que ja hem vist per a la Llei 241, de 1990. Efectivament, s'atribueix el control a la Comissió parlamentària regional sobre drets civils, la qual rep les observacions i reclamacions presentades pels ciutadans, i elabora un informe que presenta al Ple del *Consiglio*. L'Administració està obligada a comunicar a la Comissió les informacions i documents requerits. Es tracta, doncs, de l'atribució d'aquestes funcions de garant i de control a un òrgan parlamentari, amb representació de les forces polítiques de l'illa, la qual cosa garanteix una presència plural, a diferència de la Comissió d'accés a documents administratius de la Llei núm. 241, de 1990, que és nomenada pel president del Consell de Ministres, amb els requisits que ja s'han estudiat. El problema resta, però, pendent dels criteris d'adopció d'acords pels quals es guia la Comissió, bàsicament per la hipòtesi que la correlació majoria parlamentària-Junta Regional en pogués dificultar la tasca controladora.



Finalment, la Llei preveu una estructura organitzativa per fer factible la realització del dret. En aquest sentit es regula la creació d'unes dependències específiques on poder consultar els documents i extreure còpies, i també la publicació de la llista d'aquestes dependències.

## B. Friül-Venècia Júlia

Friül-Venècia Júlia insereix la normativa sobre el dret d'accés en l'àmbit de la regulació organitzativa del *Consiglio regionale*, l'Administració i els ens regionals (art. 5 de la Llei núm. 7, d'1 de març de 1988). Llei que ha estat modificada per la Llei núm 29, de 28 d'agost de 1992, de procediment administratiu i dret d'accés i específicament per al dret d'accés a documents, i per la Llei núm. 25, de 18 de maig de 1993.

La regulació del dret d'accés s'inspira en els principis de transparència i publicitat de l'acció administrativa, amb la finalitat de garantir la màxima informació sobre l'activitat legislativa i administrativa de la regió. Es concreten els subjectes actius del dret (persones amb un interès que han de justificar) que la nova Llei manté de forma expressa; el seu objecte (l'examen de documents sobre l'activitat legislativa i de les actes de les sessions del Consell, i l'extracció de còpia dels actes administratius de rellevància externa i sempre que s'hagin executat); i els límits als quals està sotmès (salvaguarda de la intimitat de persones i *riservatezza* de grups i quan la llei ho imposi). Aquesta darrera clàusula oberta permet la incorporació de les causes d'exclusió previstes a la Llei de procediment administratiu.

Com es desprèn del que s'acaba de transcriure, es tracta d'una regulació restrictiva pel que fa als subjectes legitimats per demanar l'accés (en sintonia amb la Llei núm. 241, de 1990) i pels tipus de documents administratius que poden ser examinats (aquest aspecte en contrast amb la referida Llei estatal), però presenta la novetat d'afegir entre les matèries objecte del dret els documents parlamentaris, anant més enllà de l'accés als actes administratius i adoptar una visió global del dret d'accés. Amb la particularitat que són pocs els documents parlamentaris que queden fora de l'obligació de publicació dels acords parlamentaris i actes de les sessions, excepte que es tracti de l'accés a les peticions o als informes tècnics rebuts. No conté, en canvi, cap referència a les garanties del dret.

La nova Llei regional núm. 29, de 1992, introdueix un específic dret d'accés a documents administratius dels diputats regionals.

## C. Trento

La Llei provincial de Trento núm. 45, de 25 de novembre de 1988, reguladora dels principis generals tendents a la simplificació i democratització de l'acció administrativa provincial ha quedat derogada per l'entrada en vigor de la Llei núm. 23, de 30 de novembre de 1992, que conté els principis de democratització, simplificació i (afegeix) *partecipació* de l'acció administrativa i normes del procediment administratiu. Ni l'una ni l'altra no són normes específiques en matèria de drets d'informació administrativa sinó que aquesta matèria s'insereix dintre dels objectius citats al mateix títol de les dues lleis, als quals també serveix la participació i el principi contradictori en el procediment administratiu. Així com els deures que s'imposa a l'Administració de motivació i de comunicació dels actes administratius, i de publicació dels actes generals o que afecten interessos de la col·lectivitat al butlletí oficial de la regió.

Però és en relació amb el dret d'accés on es produeixen més canvis. El dret d'accés als documents a la Llei derogada es reconeixia a tots els ciutadans, amb les facultats de vista de deliberacions i actes finals i també de còpia d'aquests prèvia sol·licitud (no es parlava de justificació). La nova Llei de 1992 restringeix el dret als qui tinguin interès i obliga a motivar la sol·licitud, solucions coincidents amb la Llei de procediment administratiu. Els límits al dret (a la Llei derogada: intimitat i secrets imposats per llei que l'autoritat havia de motivar) són ampliat en afegir a la intimitat la dignitat dels administrats, i a més de la Llei també el reglament pot imposar límits. I pel que fa a les garanties del compliment del dret, coincideixen les dues lleis amb la previsió d'un recurs administratiu davant la Junta provincial que no impedeix l'ús dels posteriors recursos jurisdiccionals (previstos amb caràcter general a la Llei núm. 241, de 1990). La Llei de 1988, en permetre la possibilitat d'un recurs administratiu, inaugura una via que trobarà continuïtat en alguna altra llei regional reguladora del dret d'accés.<sup>72</sup>

Es disposa igualment a les dues lleis la creació d'una estructura descentralitzada que afavoreixi la difusió de la informació necessària perquè els ciutadans puguin accedir als actes que els interessin.

### 5.3.3. Legislació regional sobre dret d'accés posterior a la Llei de procediment administratiu

Fins ara ens hem ocupat de les lleis regionals anteriors a la Llei núm. 241, de 1990, que en bona part avancen la regulació que en matèria de dret d'accés porta a terme la Llei de procediment administratiu. Hem inclòs també l'anàlisi de les noves lleis del Trentino i de Friül-Venècia Júlia, posteriors a la Llei núm. 241, de 1990, per insistir en els aspectes comparatius entre les regulacions anteriors i ulteriors a 1990. A continuació completarem el panorama del nostre estudi referint-nos a les recents lleis reguladores del dret d'accés elaborades en compliment d'allò que disposa l'article 29 de la Llei 241, de 1990. Quan s'elabora aquest treball encara no totes les regions han procedit a l'adequació;<sup>73</sup> per això el nostre estudi serà forçosament incomplet. L'interès de la seva anàlisi rau a observar com s'adapta el seu contingut a la Llei estatal i quines novetats afegeixen al que allí es disposa.

Per a les regions que encara no han legislat sobre la matèria o no han adaptat les seves legislacions és d'aplicació directa la Llei núm. 241, de 1990, com han sostingut la doctrina i la jurisprudència.

Les darreres lleis en matèria d'accés utilitzen diverses tècniques de recepció del contingut de la Llei núm. 241, de 1990, del qual —ja avancem la conclusió— no s'aparten substancialment. A un extrem trobem la tècnica seguida a l'Úmbria de fer

72. Com és sabut a Itàlia els recursos administratius són facultatius des de l'entrada en vigor del DPR de 24 de novembre de 1971 núm. 1199, primant un sistema d'impugnació d'actes administratius per via jurisdiccional de caràcter directe.

73. Llei regional de Basilicata núm. 12, de 23 d'abril de 1992; Emília-Romanya núm. 32, de 6 de setembre de 1993; Laci núm. 57, de 22 d'octubre de 1992; Ligúria núm. 8, de 6 juny de 1991, reformada per la núm. 31, de 10 de novembre de 1992; Marche núm. 2, de 14 de gener de 1992; Sicília núm. 10, de 30 d'abril de 1991; Trentino-Alto Adige núm. 13, de 31 de juliol de 1993; Úmbria núm. 21, de 9 d'agost de 1991; Vall d'Aosta núm. 59, de 6 de setembre de 1991; la Llei provincial de Bolzano núm. 15, de 22 d'octubre de 1993; i el Reglament intern del Consiglio de la Toscana, aprovat el 9 de novembre de 1994, d'accés a documents administratius del *Consiglio* regional.

una remissió genèrica a la mateixa Llei núm. 241, de 1990, i, a la vegada, una deslegalització a reglaments de la Junta regional per precisar les mesures organitzatives d'actuació del dret d'accés.<sup>74</sup>

La regla general és, en canvi, oferir una normativa completa del dret que contingui també la distinció entre l'accés als actes administratius i l'accés als documents administratius. Subratllem els aspectes més destacats d'aquestes regulacions.

Pel que fa als titulars del dret, i tret del cas de Marche on estan legitimats tots els ciutadans, se separen de les lleis regionals anteriors a la Llei núm. 241, de 1990, que acabem de veure, per recollir la necessitat de presència d'interès, que s'ha de motivar (aquest últim requisit s'omet a la Llei de la Vall d'Aosta, art. 24.2), tal i com disposa la Llei núm. 241, de 1990. Totes les lleis regionals concreten les formes d'exercici del dret que ja coneixem: dret d'examen i d'extracció de còpia. Els límits, sigui d'exclusió, limitació o de diferiment, s'adapten en general —amb referiment explícit o per remissió— als previstos a la Llei estatal (secret legal, *riservatezza*, actes preparatoris d'actes generals i normatius, la tutela dels béns jurídics citats a la llei estatal com la defensa nacional, política monetària i ordre públic). Aquests darrers els trobem previstos a la Llei de Basilicata, sense entendre gaire l'allusió a la protecció d'uns documents jurídics que són competència de l'Estat, com no sigui l'oblit del legislador regional a l'hora d'assumir les causes previstes a la Llei estatal. En relació amb els límits, la Llei de Basilicata introdueix la perillosa possibilitat que, no solament la Llei, sinó també un reglament, puguin afegir documents secrets (art. 9.a). Ja hem vist com la Llei provincial de Trento feia el mateix.

En relació amb les garanties no jurisdiccionals del dret d'accés, s'introdueixen dues novetats: en primer lloc, la previsió explícita d'una intervenció del *difensore civico* regional a petició dels sol·licitants als quals es dificulti l'exercici del dret d'accés (prevista tant a la Llei de Basilicata com a la de Marche). D'aquesta garantia no se n'acaba molt bé d'entendre gairebé la utilitat, més enllà de la sensibilització de l'opinió pública i la pressió als poders públics. En tot cas resta al sol·licitant el dret d'acudir al jutge administratiu, el qual està legitimat per ordenar l'examen del document i per obligar l'Administració a mostrar-lo, facultats que no pot dur a terme el comissionat parlamentari. D'altra banda, com ja s'ha vist, aquest gaudeix d'una especial legitimació (amb menys limitacions) per accedir ell mateix als documents.

I en segon lloc, amb modalitats diverses, la creació d'una Comissió encarregada de vetllar pel compliment de la Llei. Es pot tractar de la utilització d'una comissió parlamentària preexistent (Vall d'Aosta, art. 24.6 i 7), com ja hem estudiat que preveu la legislació sarda. O bé la creació d'organismes amb aquesta finalitat específica, incardinats en la categoria doctrinal ja referida d'autoritats administratives independents. En aquest cas varia d'una regió a l'altra l'òrgan que la designa: una comissió que depèn del Consell regional, com és el cas de la *Commissione per la Trasparenza*, amb presència de funcionaris i parlamentaris (Marche, art. 6); o bé una comissió sotmesa a la Presidència de la Junta de la regió amb representació de funcionaris, professors de dret i parlamentaris (Sicília, art. 31), com passa a la CADA prevista per la Llei núm. 241, de 1990. Totes elles, però, coincideixen en les funcions de controlar l'aplicació de la Llei, i d'iniciar investigacions sobre la seva observança davant de les dependèn-

74. En aquest sentit es pot consultar l'article 6 de la Llei regional d'Umbria núm. 21 de 14 de juny 1991.

cies administratives; alguna fins i tot disposa la legitimació per demanar l'activació de procediments disciplinaris contra funcionaris (així a Marche, art. 6). Del que portem dit, podem concloure que, tant pel nomenament com per la composició i alguna de les funcions, aquesta comissió no sempre coincideix amb les característiques de la CADA prevista a la Llei estatal de procediment administratiu.

Algunes lleis introdueixen, a més, una garantia prejurisdiccional com l'admissibilitat d'un recurs administratiu davant de l'autoritat jeràrquicament superior a la que ha decidit el rebuig o diferiment del dret d'accés, tal i com preveia la Llei provincial de Trento.<sup>75</sup>

A més del dret d'accés, totes les lleis regionals acostumen a preveure igualment la publicació al butlletí oficial de determinats actes i resolucions de la regió, com també disposen la creació d'una dependència administrativa encarregada de centralitzar les sol·licituds i possibilitar la consulta dels documents.

Per acabar aquesta anàlisi es poden posar de relleu uns trets característics de la legislació regional que estem estudiant. En general, aquestes lleis aporten escasses innovacions (limitades a la previsió suplementària d'algunes garanties), i segueixen la Llei núm. 241, de 1990, reproduint moltes de les seves disposicions (en matèria de titulars del drets, límits i mesures d'organització, bàsicament); i realitzen algunes traïcions a la Llei núm. 241, de 1990, en el sentit de no garantir els principis que la llei estatal fixa com a mínims, com és el cas de la remissió i deslegalització portada a terme per algunes lleis en favor dels reglaments, la regulació dels quals és indispensable per l'eficàcia del dret. I això darrer allà on hi ha llei aprovada, perquè encara hi ha algunes regions que no les han aprovades, incomplint així els terminis fixats a la Llei núm. 241, de 1990, per portar-la a terme.<sup>76</sup>

## 6. Informació administrativa a nivell local

### 6.1. Aspectes generals: relació amb la Llei núm. 241, de 1990

A Itàlia, la Llei d'autonomies locals conté una anticipació per als ens locals de la normativa general que va ser aprovada al cap de poc temps amb la Llei núm. 241, de 1990. L'existència d'una normativa específica en matèria d'informació als ens locals planteja l'adequació entre la legislació local especial i la legislació general de procediment administratiu, quan afecten matèries regulades a totes dues, com és el cas del dret d'accés a documents.

L'article 4 de la Llei núm. 142, de 1990 (LAL), estableix entre els continguts obligatoris dels estatuts municipals i provincials la regulació de les formes de participació popular, com també l'accés dels ciutadans a les informacions i al procediment administratiu, seguint els mandats de la LAL.<sup>77</sup>

En efecte, la LAL dedica el capítol III a la previsió de les institucions de la

75. Així la Llei regional de Sicília núm. 10, de 30 d'abril de 1991, art. 28.6; de la Vall d'Aosta núm. 59, de 6 de setembre de 1991, art. 24.3, davant del president de la Junta regional.

76. G. Vesperini, «L'attuazione della legge núm. 241/90 da parte delle regioni», *La trasparenza amministrativa a due anni dalla legge 7 agosto 1990 núm. 241*, *Atti del Convegno*, op. cit., pàg. 43-44.

77. Sobre els ens locals es pot consultar L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 núm. 142*, Maggioli ed., Rimini, 1990.

participació, entesa de forma àmplia, puix que inclou, a més de les formes de participació en el procediment administratiu, el referèndum consultiu, les diverses formes d'accés a la informació, l'acció popular i el *difensore civico*.

Abans de començar l'estudi més aprofundit de les modalitats d'informació i publicitat administratives volem ressaltar dues característiques generals d'aquesta Llei: en primer lloc, es tracta d'una normativa principal, que deixa l'especificació de les institucions jurídiques, els seus procediments d'admissió i les garanties per al seu exercici als estatuts i reglaments de municipis i províncies. I en segon lloc, ens trobem davant d'una regulació que —pel que fa als principis— aspira a ser completa, i anar més enllà de les previsions fragmentàries de la legislació anterior, reduïda a determinats aspectes del dret de participació. Com s'ha fet fins ara per a l'Estat i les regions, distingirem per a l'estudi del dret d'informació administrativa els antecedents i la legislació vigent, però prèviament cal que en referim a la relació entre la Llei núm. 241, de 1990, i la LAL.

Pel que fa als ens locals, la Llei núm. 241, de 1990, únicament conté una referència i a més obscura, no d'aplicació de la totalitat de la llei, sinó només pel que fa al capítol V —precisament el dret d'accés a documents— l'article 23 disposa l'extensió d'aquells preceptes a l'Administració de l'Estat, «*ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi*». La doctrina administrativista italiana ha discutit si el terme «ens públic» ultrapassa l'Administració de l'Estat per abraçar també les administracions de les regions i dels ens locals. I si inclou a la vegada, juntament amb els òrgans administratius, els ens públics estatals de caire econòmic o prestadors de serveis, almenys en l'activitat organitzativa.<sup>78</sup> Alguns autors discrepen respecte a l'aplicació als ens locals de la normativa del dret d'accés.<sup>79</sup> Sembla imposar-se una resposta afirmativa, confirmada per la voluntat del legislador.<sup>80</sup> Però en tot cas cal cercar una solució general, vàlida per a tota la Llei i no solament per a un dels seus capítols.<sup>81</sup>

78. En aquest sentit s'ha pronunciat el *Consiglio di Stato, Parere dell'Adunanza Generale*, 17 de febrer de 1987, núm. 7, núm. 29, *Consiglio di Stato*, II, 1987, pàg. 543 i ss.

79. Es partidària de l'aplicació M. Terrasi, *Procedimenti amministrativi e garanzie del cittadino*, Jovene Nàpols, 1991, pàg. 87-88. Per contra, s'hi oposa G. Arena, a «La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi», a diversos autors, *L'accesso ai documenti amministrativi, op. cit.*, pàg. 36.

80. Durant la tramitació parlamentària del Projecte de Llei, al Senat, davant dels dubtes expressats per alguns senadors sobre l'aplicació del capítol V (accés als documents) als ens locals, i les esmenes presentades en aquest sentit, el ministre Gaspari va fer una declaració institucional aclarint que l'expressió «ens públics» comprenia també els ens locals i regions. L'efecte de la declaració fou la retirada de les esmenes que propugnaven l'extensió de la Llei als ens esmentats. Aquest esdeveniment està explicat per A. Savo Amodio, «Il diritto di accesso agli atti degli enti locali», *Il Foro amministrativo*, II, 1990, pàg. 2981.

81. S'ha de recórrer a un criteri sistemàtic que parteixi de la interpretació conjunta amb la Llei núm. 241, de 1990. En aquest sentit Sciuillo creu que l'art. 1 parla de «l'activitat administrativa» en general, sense especificar a l'activitat de quina Administració pública es refereix. I l'art. 29 al·ludeix als principis deduïbles de les disposicions de la Llei núm. 241, de 1990, com a principis generals de l'ordenament jurídic, aplicables a les regions. Però la qualificació com a principis generals té conseqüències per a totes les administracions públiques, incloses les locals. De la interpretació conjunta d'aquests preceptes es desprèn l'extensió de la Llei núm. 241, de 1990, a les diferents administracions públiques, siguin territorials siguin funcionals. *Vid.* G. Sciuillo, «Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990 núm. 142 e 7 agosto 1990 núm. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale», *Il Foro amministrativo*, II, 1990, pàg. 2198.

Una resposta afirmativa a l'extensió de la Llei esmentada als ens locals trasllada la qüestió de la relació entre les dues lleis a la comparació entre una i altra, per veure els punts de coincidència i els de discrepància. Per a la seva anàlisi detallada ens remetem al que s'assenyalarà a l'epígraf dedicat a la LAL. Avancem únicament la manca de sintonia que existeix en matèria d'accés a documents, en relació amb la titularitat i amb els límits del dret d'accés.

La doctrina sembla inclinar-se per l'harmonització interpretativa o integració de les dues lleis en examen, i quan aquesta no és possible, prefereix optar per la preferència de la llei especial, o el que és el mateix, per aplicar la LAL. D'aquesta manera la Llei núm. 241, de 1990, constituïria el mínim inalterable de reconeixement del dret de participació i dret d'accés, que els ens locals poden superar ampliant (com fa amb els titulars dels drets, que es reconeix a tots els ciutadans i no solament als interessats); o deixar igual (com les facultats del dret d'accés: examen i extracció de còpia); o fer una remissió a la Llei 241 de 1990 (com passa per a alguns límits del dret d'accés); o ometre la institució (com la CADA). El que no pot fer en cap cas és restringir el règim jurídic dels drets tal i com està previst a la Llei núm. 241, de 1990.<sup>82</sup>

## 6.2 Precedents legislatius

La regulació del dret d'accés a documents administratius s'ha portat a terme en l'àmbit de la legislació local a Itàlia per mitjà de diversos decrets des de 1911 (per primera vegada a l'art. 82 del RD núm. 297, de 12 de febrer de 1911). S'especifica a 1934, sota el règim feixista (RD núm. 383, de 3 de març, art. 62.5, text unitari de municipis i províncies) amb el reconeixement del dret de «tot contribuent» a l'extracció de còpia de les deliberacions del *Consiglio* i la *Giunta* municipals (òrgan de representació i de govern, respectivament), legitimació que la jurisprudència constitucional durant la República entendrà referida a tots els ciutadans, superant tota mena de discriminació d'arrel censitària.<sup>83</sup>

D'altra banda, i en relació amb els representants, el 1915 (RD núm. 148, de 4 de febrer) es disposa el principi de cognoscibilitat dels documents per part dels regidors. Ja hem al·ludit a les disposicions sectorials, entre les quals només citem per la seva incidència en l'àmbit local la Llei urbanística núm. 765, de 6 d'agost de 1967 (art. 10), que preveu el dret d'inspecció de determinades sol·licituds i resolucions per part dels ciutadans.

Mereix una menció especial la previsió portada a terme per la Llei núm. 816, de 28 de desembre de 1985, sobre l'estatut dels administradors locals. Encara que no fos el lloc adequat per regular el dret d'accés dels ciutadans, per l'objecte de la llei,<sup>84</sup> el cert és que aquesta norma conté dues disposicions rellevants per al nostre estudi: d'una banda, el reconeixement del dret dels regidors d'examen de les resolucions

82. En aquest sentit coincideixen G. Sciallo, *op. cit.*, pàg. 2216-2218; I. Franco, «Trasparenza, motivazione e responsabilità; partecipazione e diritto di accesso nella legge núm. 241 del 90. Rapporti con preesistenti normative», *il Foro amministrativo*, núm. 5, 1992, pàg. 1301; i G. Corso i F. Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, *op. cit.*, pàg. 34 ss.

83. En aquest sentit es pronuncien les sentències de la CC núm. 38, de 21 de març de 1969 i núm. 105, de 7 de maig de 1975, amb la qual cosa el dret d'accés adquireix la natura d'un dret públic subjectiu perfecte, no requerint cap posició jurídica qualificada per la legitimació.

84. L. Vandelli, «Articolo 7», *Ordinamento delle autonomie locali*, *op. cit.*, pàg. 55.

adoptades per l'ens i dels actes preparatoris, com també d'accedir a totes les informacions necessàries per a l'exercici del seu mandat representatiu (art 24); i de l'altra, el dret dels ciutadans d'examinar les resolucions administratives adoptades per l'Administració local (art. 25). Aquest n'és, sintèticament, el contingut i, implícitament, els límits. Analitzem-los de forma més detallada.

A. El dret dels regidors es configura com un dret genèric d'accés a totes les informacions necessàries per al desenvolupament del seu mandat. Es tracta d'un dret funcional tendent a la més correcta efectivitat de les funcions representatives dels regidors no solament en el sentit de participació del regidor en l'exercici de les potestats de decisió sinó també d'orientació i control polític-administratiu del Ple sobre l'organització de tots els òrgans municipals. No implica, per tant, una nova funció que s'atribueix a cada regidor, sinó el reconeixement d'un instrument cognoscitiu per a l'exercici de les funcions que corresponen als regidors,<sup>85</sup> tal i com es desprèn de la seva localització a la llei (la rúbrica de l'article al·ludeix a l'«*esercizio delle funzioni consiliari*»).

Aquesta finalitat es porta a terme per mitjà dels instruments posats a disposició dels regidors, els quals configuren les facultats del dret d'informació. L'objecte del dret comprèn no solament les resolucions adoptades pels diferents òrgans municipals, sinó també els seus actes preparatoris. La sol·licitud ha de ser presentada al batlle, el qual pot rebutjar-la, de manera motivada, sempre que sigui amb la finalitat de protegir la *riservatezza* de persones, grups i empreses o perquè surt fora de les funcions de control o orientació del regidor, o impedeix l'exercici de l'acció administrativa. No es tracta de l'atribució al batlle d'un àmbit discrecional de decisió, sinó que aquest s'ha de sotmetre als paràmetres enunciats —d'aquí el sentit de la motivació—, i la seva resolució podrà ser objecte de control jurisdiccional.

B. El dret d'informació dels ciutadans apareix limitat objectivament a les resolucions o actes que conculguin el procediment i produeixin efectes externs; no s'aplica, per tant, als documents en possessió de l'Administració. I també en queda limitat el contingut: s'atribueix un dret d'examen, però no es parla de l'extracció de còpies. Per a l'exercici del dret es requereix la presentació de sol·licituds a l'autoritat competent explicant els motius de la pretensió. El reconeixement efectiu del dret queda subordinat a les previsions concretes de la normativa d'actuació (reglaments locals) que faci efectiu l'exercici del dret, sense poder restringir les facultats ni dificultar l'exercici que la llei reconeix, però amb la possibilitat d'endarrerir-lo, o paraitzar-lo.<sup>86</sup> La remissió a la normativa reglamentària, com també la generalitat de la previsió legislativa, i la manca de previsió de les excepcions a l'exercici del dret d'accés, han motivat la crítica de la doctrina.<sup>87</sup>

85. G. Pastori, «I diritti di informazione di cui alla legge núm. 816/1985 e la loro attuazione», *op. cit.*, pàg. 586.

86. No han estat gaires els municipis que han aprovat reglaments en compliment de la Llei núm. 816, de 1985. Entre els que ho han fet, alguns han aprofitat l'ocasió per disciplinar més enllà del dret d'examen, un complet dret d'accés a les informacions en possessió de l'Administració, amb previsió dels límits a l'exercici del dret (intimitat de les persones, garantia d'eficiència de l'ens), dels terminis i procediment per l'exercici; i les formes de tutela del dret (recurs administratiu). En aquest sentit es poden consultar els reglaments de Bolonya, Catània, Cremona, Ferrara, Macerata, Modena, Perúgia, Pistoia, Rimini, Torí, Udine, Varese i Vicenza.

87. R. Villata, «La trasparenza dell'azione amministrativa», *op. cit.*, pàg. 169.

Aquest era el panorama normatiu vigent quan el 1990 s'aprova la Llei núm. 142, de 8 de juny, reguladora de les autonomies locals, i que constitueix la culminació del procés harmonitzador de la normativa que regeix els ens locals.

### 6.3. *Legislació vigent: la Llei d'autonomies locals de 1990*

En compliment del que disposa l'art. 128 CI, el legislador ha aprovat la LAL reguladora dels principis d'actuació i de l'organització dels ens locals. Entre els continguts de la LAL apareix la previsió del dret d'accés a la informació, als actes administratius i a les estructures i serveis de l'Administració, com també el principi de publicitat dels actes de l'Administració (art. 7. 3, 4 i 5).

Es tracta, per tant, d'una normativa que conté una pluralitat de drets i principis específics. D'aquí que estudiem separatament el principi de publicitat dels actes, i el dret d'accés a actes administratius, informacions i a dependències de l'Administració.

Abans, però, ressaltem com aquesta Llei en matèria de dret d'accés a documents i actes administratius deroga, juntament amb la Llei núm. 241 de 1990, la normativa anteriorment vigent, a la qual hem fet esment a l'epígraf precedent, en particular l'article 25 de la Llei de 1985. Pel que fa a l'accés a informacions i a estructures, no n'hi ha precedents en el dret italià d'ens locals.

#### 6.3.1. Principi de publicitat dels actes

L'article 7.3 estableix el principi general de publicitat de l'activitat de les administracions locals, i les seves excepcions: en primer lloc, les que estableixi una norma amb rang de llei, per mitjà de la qual es produeix una remissió implícita a la Llei núm. 241, de 1990, que detalla les causes d'exclusió del dret d'accés. I, en segon lloc, les excepcions contingudes en una declaració del batlle o president de la província, com a òrgans competents per prohibir l'exhibició de documents que incideixin sobre el dret de *riservatezza* de persones, grups i empreses. En aquest darrer supòsit s'exigeix com a requisits: a) La motivació de la declaració; b) L'adequació a allò que preveu el reglament actualitzador; i c) La temporaneïtat, és a dir, l'exclusió de la publicitat pel temps estrictament necessari, sense que pugui ser definitiva. Es tracta més d'un diferiment que d'una exclusió real, a diferència de la Llei de procediment administratiu on la *riservatezza* apareix com una exclusió taxativa. D'altra banda, no es preveuen les causes de diferiment de la Llei núm. 241, de 1990, consistents a dificultar o impedir l'activitat administrativa. Aquestes causes d'exclusió i diferiment, encara que enumerades pel legislador en l'apartat tercer dedicat al principi de publicitat, s'han de considerar aplicables al dret d'accés dels apartats següents.

La disposició que estem examinant tendeix a fer transparent l'activitat de l'Administració i s'oposa a una concepció de la reserva en general i del secret administratiu, com una especificació d'aquella, que porta a considerar-los com a regla general de funcionament de l'Administració. Convé recordar que el principi de reserva havia dominat fins a l'entrada en vigor de la LAL. Amb aquesta Llei la reserva de l'Administració es converteix en un instrument de protecció de béns que troben el fonament últim a la Constitució, de manera que es pot afirmar la inexistència d'un principi general i residual de reserva, tampoc en l'àmbit local.



### 6.3.2. Dret d'accés als actes administratius i a la informació (art. 7.4)

El dret d'accés es reconeix als ciutadans italians, individualment considerats o com a membres d'associacions. No hi ha cap restricció originada per cap requisit de presència d'un interès, cosa que succeeix a la Llei núm. 241, de 1990. En l'àmbit municipal aquesta ampla legitimació té a més un altre sentit: la no reducció de la titularitat del dret als veïns del municipi.<sup>88</sup> Integrant aquesta disposició de la LAL amb la Llei núm. 241, de 1990, alguns autors distingeixen entre el dret reconegut, sense limitacions, als ciutadans, i el dret reconegut als estrangers sempre i quan siguin interessats.<sup>89</sup> Contribueix a facilitar l'exercici del dret la no exigència de motivació de la sol·licitud per part del ciutadà, també a diferència de la Llei núm. 241, de 1990.

Pel que fa als subjectes passius del dret, no s'han de reduir a municipis i províncies, que essent els més rellevants ens locals no són els únics. D'aquí la possibilitat d'exercir el dret d'accés a tota mena d'informacions que estiguin en possessió de comunitats de muntanya, consorcis de municipis, etc. D'altra banda, la Llei no especifica l'òrgan al qual s'han d'adreçar els sol·licitants, la qual cosa permet pensar que poden ser les diferents dependències administratives, en lloc del batlle o el president de la província, com passava a la Llei núm. 816, de 1985.

El dret té per objecte els actes de l'Administració, que comprenen no solament els actes administratius, sinó també la informació de l'estat d'un expedient o projecte, les peticions formulades i les resolucions emanades que l'afectin, com també de tota la informació en possessió de l'Administració. El terme genèric d'informacions permet l'accés a informes requerits i actes de dret privat (contractes) celebrats per l'Administració. La referència a actes administratius i a informacions difereix només aparentment del terme «documents administratius» emprat per la Llei núm. 241, de 1990, ja que tenen un mateix significat normatiu, que inclou no solament les manifestacions de voluntat, judici i coneixement sinó també fets coneguts, com notícies, informes utilitzats per l'Administració, provinents d'aquesta o de tercers aliens.<sup>90</sup>

El dret s'exerceix mitjançant l'examen i l'extracció de còpia de la informació requerida. Aquesta última facultat no estava prevista a la Llei núm. 816, de 1985, per als ciutadans.

Com a la Llei núm. 816, de 1985, el legislador utilitza en la regulació del dret d'accés la tècnica del reenviament a normes de rang reglamentari per a la concreció de les previsions legislatives. L'ús d'aquesta tècnica comporta que l'efectivitat del dret queda subordinada a l'aprovació d'estatuts i reglaments locals, la qual cosa planteja el problema que alguns ens locals no compleixin el mandat del legislador i no elaborin els estatuts i reglaments corresponents, sense que, d'altra banda, la Llei imposi cap termini per a l'elaboració dels reglaments (els estatuts, en canvi, han de ser aprovats abans d'un any de l'entrada en vigor de la LAL). En absència d'aquests, el dret d'accés no adquireix la natura d'un dret subjectiu perfecte i resta un interès legítim, no plenament actuable.<sup>91</sup>

88. A. Zuccheri, «Articolo 7», a diversos autors, *Le autonomie locali*, vol. I, Giuffrè, Milà, 1990, pàg. 229.

89. A. Zuccheri, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Giuffrè, Milà, 1992, pàg. 97.

90. G. Sciuillo, «Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990, núm. 142 e 7 agosto 1990 núm. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale», *op. cit.*, pàg. 2206.

91. R. Scarciglia, *L'accesso ai documenti amministrativi*, *op. cit.*, pàg. 70.

L'absència d'unes limitacions específiques al dret fa que s'hagin d'entendre extensibles a aquestes informacions les limitacions al principi de publicitat exposades anteriorment. Aquest fet reforça la idea d'una inseparabilitat entre el dret d'accés i el principi de publicitat, que assoleix sentit per mitjà del valor comunament perseguit de la transparència administrativa.

La LAL no conté cap referència a mecanismes específics de tutela del dret, per la qual cosa seran aplicables les garanties previstes a la Llei 241, de 1990 (siguin de caràcter jurisdiccional, amb el sistema de recursos davant del TAR i el Consell d'Estat, art. 25; siguin de tipus no jurisdiccional, amb les competències de control de la CADA, que s'estenen sobre totes les administracions, a l'art. 27). Tampoc al·ludeix als aspectes organitzatius indispensables per fer efectiu l'exercici del dret, essent els reglaments d'actuació els que els preveuran, com veurem en l'epígraf pròxim.

La LAL no oblidava tampoc el dret d'accés dels regidors. En efecte, la Llei dedica l'art. 31.5 al reconeixement ampli del dret d'accés a informacions i notícies en possessió de l'Administració, sense necessitat de mediació reglamentària, i remet pel que fa al secret a les disposicions legals. Aquesta disposició deroga l'article 24 de la Llei núm. 816, de 1985, ja estudiada a l'anterior epígraf.<sup>92</sup>

### 6.3.3. Accés a dependències de l'Administració (*strutture ed servizi*)

El dret d'accés a les dependències administratives està previst a l'últim apartat de l'article 7, i presenta unes particularitats que justifiquen el tractament separat d'aquesta modalitat d'accés, tant per part de la Llei com en el nostre estudi. Es tracta de l'accés no a un acte o a un document en possessió de l'Administració, sinó a les mateixes oficines públiques. Una vegada reconegut de forma tan àmplia el dret d'informació (que inclou la informació sobre l'estat dels expedients i pràctiques administratives) no s'acaba d'entendre què significa aquesta previsió final de l'article 7. Algun autor ha considerat que es tracta d'un intent de superar la desconeixença existent sobre l'organització de l'Administració.<sup>93</sup>

Estan legitimats per accedir a les dependències de qualsevol ens local els ens públics (territorials o funcionals), les organitzacions de voluntariat<sup>94</sup> i les associacions. Estrictament, només es pot parlar de dret d'accés en els dos darrers supòsits enumerats

92. Els TAR ja han tingut l'oportunitat de pronunciar-se per la plena tutelabilitat d'aquest dret, subratllant la necessitat d'assegurar a les minories la possibilitat d'exercici de les funcions de control i col·laboració al bon funcionament de l'Administració, als quals serveix el dret d'accés. Així es pot consultar la Sentència TAR, Llobardia, Milà, I secció núm. 1287, de 12 de novembre de 1991 (*ITAR*, 1992, pàg. 149).

93. A. Zucchetti, «Articolo 7», *op. cit.*, pàg. 235.

94. Es tracta d'associacions amb finalitats socials i assistencials públiques o privades. Estan regulades per la Llei núm. 266, d'11 d'agost de 1991. Algunes regions han aprovat lleis en matèria de voluntariat. Entre elles hi ha la Llei regional de la Ligúria núm. 15, de 28 de maig de 1992, i la Llei provincial de Trento núm. 8 de 13 de febrer de 1992. Per a un estudi doctrinal sobre el voluntariat es pot consultar E. Rossi, «Principio di solidarietà a la legge quadro sul volontariato», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, pàg. 2348-2367.

D'altra banda, la Llei del voluntariat núm. 266, de 1991, per mitjà de l'article 11, estén a les organitzacions de voluntariat les disposicions sobre accés a documents del capítol V de la Llei núm. 241, de 1990. Les esmentades organitzacions s'inclourien dintre l'expressió «*chiunque vi abbia interesse*». Es tracta d'una simple concretització de la Llei 241 de 1990.

perquè els ens públics no són titulars de drets sinó de potestats. En canvi, no estan legitimats els ciutadans individualment considerats, a diferència del que passa amb els altres tipus d'accés.

La mateixa disposició assenyala el seu objectiu polític-programàtic: «*rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione*». Però, com s'acaba de veure, els ciutadans no són subjectes actius d'aquesta posició jurídica reconeguda només a persones jurídiques, de dret públic o privat.

No s'especifica a quines dependències es podrà accedir, per la qual cosa haurà de ser el reglament, el que ho concreti.

#### 6.3.4 Menció especial al *difensore civico*

La LAL preveu, dintre del capítol dedicat a la participació, la institució del *difensore civico* (art. 8), que podrà ser creada pels municipis i províncies,<sup>95</sup> amb finalitats que ultrapassin les estrictament participatives,<sup>96</sup> però que encaixen millor amb la finalitat garantista dels ciutadans en relació amb l'Administració. Es tracta de la primera regulació estatal sobre la matèria, que s'ha d'afegir a la legislació regional fins ara existent. En totes elles es configura com una modalitat més de garantia encomanada a una autoritat independent, no jurisdiccional, com d'altres (de composició col·lectiva), que s'han estudiat en abordar la legislació regional i estatal del dret d'informació administrativa.

Entre les funcions que la Llei atribueix al *difensore civico* figuren la de ser garant de la imparcialitat i el bon funcionament de l'Administració municipal i provincial, i denunciar-ne, fins i tot per iniciativa pròpia, abusos, disfuncions, carències i retards. Entre les matèries que poden ser objecte de denúncia poden trobar-se, un cop ha estat reconegut per la normativa, les relatives a una deficient atenció del dret d'accés dels ciutadans per part d'òrgans administratius. Però no es pot perdre de vista el caràcter limitat de la intervenció, consistent a fer observacions sense poder intervenir en el procediment,<sup>97</sup> ni exigir de l'administració corresponent la cessació del comportament obstaculitzador de l'accés.

#### 6.4. El desenvolupament reglamentari de la Llei núm. 142, de 1990

Amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LAL els municipis i províncies han aprovat els estatuts respectius en compliment del seu article 4. L'aprovació dels reglaments està encara pendent a la majoria d'ens locals. Queda fora de l'objecte del nostre estudi una anàlisi detallada del contingut d'uns i altres en matèria de principi de

95. La Comissió Primera de la Cambra de Diputats (afers constitucionals) a la seva *Indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990 núm. 142*. Sessió de 5 de desembre de 1990, Document conclusiu, *Atti parlamentari, X legislatura*, pàg. 6, assenyala com els estatuts no poden deixar de contenir per als ens locals amb suficient població la disciplina de la figura del *difensore civico*, el qual és qualificat com a instrument essencial de participació.

96. F. Pucci, «Il difensore civico negli enti pubblici territoriali», *Nuova rassegna*, núm. 9, 1992, pàg. 1075. D'altra banda aquest autor critica la disparitat de regulacions que pot ocasionar la remissió als estatuts municipals i provincials de la seva regulació.

97. E. Casetta, «Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali», *Diritto e società*, núm. 3, CEDAM, Pàdua, 1992, pàg. 489.

publicitat i dret d'accés.<sup>98</sup> Cal tenir present com la llei parla d'estatuts (art. 4.2) i de reglaments (art. 7.4 i 5), de forma diferenciada. Als primers correspon la regulació dels principis que han d'inspirar la disciplina reglamentària de detall en relació amb el dret d'accés.

Només volem subratllar les principals línies tendencials desenvolupades per províncies i municipis. S'han pres com a referència els estatuts municipals de Pisa, Lucca i Siena, que són capitals de província, i el de Florència, capital de la regió de la Toscana; i els provincials de Livorno i Pisa.

A. Tots els estatuts consultats inclouen entre les seves disposicions programàtiques i de principis generals una referència a la transparència i/o informació administratives al costat de la participació, que després concreten al llarg de l'articular.

B. El principi de publicitat apareix especificat en l'exigència de publicació dels actes del municipi o la província, sigui en el butlletí oficial municipal o provincial, sigui en el taulell d'anuncis (*albo pretorio*). Es fa referència explícita a les excepcions del principi, que coincideixen amb les del dret d'accés, i que poden ser de caràcter general com les basades en la voluntat de protegir el secret o la prohibició de divulgació de la norma, com també els actes preparatoris en el curs de la formació de la resolució; o de caràcter particular, com l'exclusió dels no interessats de l'accés a documents que afecten drets de *riservatezza*. S'afegeixen, de vegades, algunes causes que comporten donar un ampli marge de discrecionalitat a l'autoritat local i que no figuren a la LAL, com l'exclusió de la publicitat d'actes perjudicials per a l'acció administrativa (Lucca, art. 13), que a la Llei núm. 241, de 1990, només era raó de diferiment.

C. Es reconeix àmpliament, i seguint de molt a prop les disposicions de la LAL, el dret d'accés als actes que estan en possessió de l'Administració, superant el simple accés a actes administratius i donant entrada a informacions que tenen un origen extern a l'ens públic; i també l'accés a serveis o dependències locals que alguns estatuts estenen als ciutadans, a més de permetre'l (com fa la Llei) per als ens, organitzacions de voluntariat i associacions. La terminologia utilitzada és diversa: actes, documents, informacions; el contingut normatiu acostuma a coincidir.

Alguns estatuts exigeixen la motivació de la sol·licitud, que no demana la LAL.<sup>99</sup> D'altres introdueixen l'exigència de presència d'un interès per poder accedir als actes.<sup>100</sup>

D. Els estatuts preveuen, a diferència de la LAL, un conjunt de mesures complementàries del dret d'accés i de caràcter estructural, com la creació i posada en funcionament d'oficines d'informació als ciutadans, o de dependències administratives amb la finalitat de recollir i canalitzar les sol·licituds dels ciutadans (Florència, art. 86), o

98. En aquest sentit es pot consultar el complet estudi d'A. Zucchetti, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, op. cit., pàg. 61-127.

99. *Vid.* estatuts de Lucca, art. 13.6; i Siena, art. 9.

100. En aquest sentit l'Estatut de Florència, el qual amplia el concepte d'interès fins a admetre també l'interès *de facto*, art. 87.

la utilització de mitjans de comunicació com a formes de garantir els drets prèviament reconeguts i tendir cap a la transparència en l'activitat i organització administratives.

E. El *difensore civico* ha estat acollit per una bona part dels estatuts dels ens locals italians, i en concret per tots els que estem estudiant. Poden diferir els requisits del seu nomenament, les prerrogatives i la seva relació amb els òrgans político-administratius del municipi o la província, però coincideixen tots a preveure, entre les seves funcions, la de control de l'activitat administrativa, i la de garantia dels drets del ciutadà, entre els quals se cita expressament el d'accés (Siena, art. 112), com també la garantia dels principis de bon funcionament i imparcialitat de l'Administració. Amb aquest propòsit redacten informes i una memòria anual sobre l'estat de l'Administració; poden rebre sol·licituds dels ciutadans; estan facultats per accedir als documents en possessió de l'Administració sense limitacions de secret d'ofici; i també poden actuar com a òrgan previ supletori dels jurisdiccionals si ho demana un ciutadà al qual s'ha negat el dret d'accés, com hem vist en alguna llei regional (garantia no jurisdiccional del dret d'accés).

Totes les qüestions esmentades han de ser concretades en els diferents reglaments locals que es redactin en compliment legislatiu i per completar els estatuts municipals i provincials. Però del que s'ha observat fins ara es desprèn un seguiment general de la LAL i de la Llei 241, de 1990, amb escasses innovacions rellevants en matèria de drets d'informació administrativa.

