

PUBLICITAT I SECRET EN LA VIDA LOCAL (I)

Manuel Monfort Pastor
Secretari d'Administració local

1. Notes introductòries al règim jurídic d'accés als arxius i els registres administratius

Els desitjos de democràcia i participació ciutadana en els assumptes públics que recorrien el país a finals dels anys 70 van tenir un reflex adequat en el nostre text constitucional, des del dret general de participació en els assumptes públics (articles 9.2 i 23) fins a les seves manifestacions concretes (articles 20.3, 27.5, 27.7, 48, 51.2, 105, 129.1 i 131.2). L'exigència de transparència en l'actuació administrativa era un dels fonaments principals del moviment participatiu, cosa que es va traduir en el reconeixement exprés d'un dret ciutadà, d'arrel col·lectiva, a la consulta dels arxius i els registres administratius. Aquest dret, contingut en l'article 105.b de la Constitució Espanyola (CE), estableix:

«La Llei regularà:

(...)

b) L'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius tret en allò que afecti la investigació dels delictes, la seguretat i la defensa de l'Estat i la intimitat de les persones.»¹

D'altra banda, és conegut que l'Administració local, en especial la municipal, reuneix unes característiques especials pel fet de ser la que es troba més a la vora dels ciutadans. És justament a través dels ajuntaments la manera com aquests perceben amb més intensitat l'acció administrativa en les seves relacions quotidianes. L'arrel comunal o d'autoadministració que caracteritza els municipis, causant de variades i no poc transcendents teoritzacions sobre el seu origen pre-estatal, en fa el banc de proves natural de tot corrent de base democràtica propiciat des de la societat, des de l'Estat o bé des de tots dos.

No sembla, doncs, casual que el primer desenvolupament legislatiu de l'article 105.b CE tingués lloc en l'àmbit de l'Administració local. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), aborda la qüestió en el capítol IV del títol V, expressivament denominat «informació i participació ciutadana». Primer, establint a l'article 69.1 el mandat que les corporacions locals facilitin de la forma més àmplia possible la informació sobre la seva activitat i la participació ciutadana en la vida local, amb el límit del respecte a les competències dels òrgans ad-

1. Fa poc s'ha publicat l'obra de Mestre Delgado *El derecho de acceso a archivos y registros*, que estudia exhaustivament l'article 105.b del nostre text constitucional.

ministratius. Després, a l'article següent, configurant-ne el règim jurídic. Així, l'article 70, a l'epígraf primer, proclama la publicitat de les sessions del Ple i nega la de les comissions de govern; el segon fixa les condicions de notificació i publicació dels acords locals, fent referència especial a les ordenances, els reglaments i els plans urbanístics. Finalment, l'epígraf tercer de l'article 70 es dedica a regular el dret dels ciutadans a accedir a la documentació municipal en aquests termes:

«Tots els ciutadans tenen dret a obtenir còpies i certificacions acreditatives dels acords de les corporacions locals i els seus antecedents, i també a consultar els arxius i els registres en els termes en què disposi la legislació de desenvolupament de l'article 105, lletra *b* de la Constitució. La denegació o limitació d'aquest dret, en tot allò que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la investigació dels delictes o la intimitat de les persones, s'haurà de verificar mitjançant resolució motivada.»

A tot això cal afegir-hi el que preveu l'article 140 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMC), que, amb alguna variació, recull el que s'estableix en l'esmentat article 70.3 LBRL.

L'última fita del desenvolupament legislatiu de l'article 105.*b* CE la constitueix la Llei 30/1992, de 26 de novembre, reguladora del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LPAC). El dret d'accés a arxius i registres està regulat per l'article 37, d'una extensió i una complexitat considerables, el qual, en nom de la brevetat exigible a unes notes introductòries, ens conformem de descriure amb les seves característiques essencials:

- a) El dret d'accés es refereix als ciutadans.
- b) L'objecte del dret és el document administratiu, concepte ampli que engloba diverses formes d'expressió (gràfica, sonora, imatge, informàtica).
- c) Els expedients que contenen els documents oberts a consulta han de correspondre a procediments enllestits.
- d) La consulta dels documents que continguin dades íntimes de les persones es reserva a aquestes.
- e) La consulta de documents de caràcter nominatiu, que no incloguin dades íntimes, es reserva als titulars i a tercers que hi tinguin interès legítim i directe.
- f) Les causes de denegació del dret es basen en:
 - Raons d'interès públic.
 - Interessos de tercers més dignes de protecció.
 - Disposició legal expressa.
- g) El règim de condicions d'exercici del dret exigeix la petició individualitzada dels documents que es vulguin consultar, hi autoritza l'accés directe als investigadors i admet un dret general a l'obtenció de còpies i certificats dels documents la consulta dels quals s'autoritzi.
- h) De l'aplicació del règim jurídic general de la LPAC, se n'exclouen certes matèries regides per legislació especial.

Aquest no és el lloc per abordar l'estudi sistemàtic de l'article 37 LPAC² ni per

2. La Llei 30/1992 ha estat objecte d'abundants i notables estudis que, des de diferents perspectives, han examinat el nou règim d'accés als arxius i els registres administratius. Entre altres, i amb caràcter

analitzar la complexa relació entre la legislació local i la nova LPAC, d'aplicació preferent atès el caràcter especial i bàsic que té. Tot i així, val la pena destacar, pel que ens afecta, que un contrast ràpid i superficial entre les dues legislacions permet comprovar que la LPAC és considerablement més restrictiva que la legislació local, especialment pel que fa als subjectes titulars del dret i a les condicions d'exercici d'aquest dret.

2. Drets informatius dels membres de les corporacions locals

El dret d'accés a la documentació que es troba en mans dels ajuntaments s'atribueix als ciutadans en general. No obstant, hi ha una classe de ciutadans que, per raó del seu càrrec, tenen una legitimació especial i més àmplia per accedir a aquests documents. Em refereixo als membres de les corporacions locals, als quals l'article 77 LBRL atorga el dret a «obtenir de l'Alcalde o de la Comissió de Govern tots els antecedents, les dades o les informacions de què disposin els serveis de la corporació i que resultin necessaris per al desenvolupament de la seva funció».

L'article 77 LBRL ha estat desenvolupat a Catalunya pel 149 LMC, que, esquemàticament, estableix el següent:

A) Dret a la informació en general dels membres de les corporacions locals (article 149.1).

B) Definició dels dos supòsits de lliurament directe de la documentació als corporatius per part dels serveis municipals. En un cas, quan aquells exerceixin funcions delegades respecte als documents de la seva àrea de gestió; en l'altre, quan es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formen part. Amb bon criteri, s'ha apartat de la regulació del Reglament d'organització i funcionament de les corporacions locals de 1986 (ROF) —que és d'aplicació supletòria respecte de la LMC—, en el qual es feia referència al dret del regidor a rebre directament els documents que ja són d'accés directe als ciutadans, ja que aquesta precisió no afegia res al règim especial dels membres de les corporacions locals.

C) Autorització i denegació d'informacions diferents a les regulades en l'apartat anterior. Es disposa un règim de silenci administratiu positiu respecte de les consultes, silenci que es farà efectiu en el termini de quatre dies des de la sol·licitud (a l'article 14.2 del ROF, cinc dies). Per la seva banda, la denegació de les sol·licituds s'haurà de motivar, i només s'admetrà la denegació si la informació afecta el dret a l'honor, la intimitat personal o familiar o la mateixa imatge d'una persona, i també en el cas de matèries afectades per secret oficial o sumarial (article 149.3).

D) Obligació genèrica de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats des del moment de la convocatòria. En el cas que hi hagi assumptes declarats d'urgència (és a dir, assumptes tractats en sessions municipals sense que

purament enunciatiu perquè són els que he utilitzat, mereixen ser destacats, en relació amb l'anàlisi de l'article 37 LPAC, els treballs d'Embid Irujo (en obra col·lectiva dirigida per Leguina i Sánchez Morón) i González Navarro (en obra col·lectiva amb González Pérez).

hagin estat inclosos en la convocatòria), s'ha de distribuir la documentació indispensable per poder-ne conèixer els aspectes essencials (art. 149.4).

Aquesta és una novetat de la LMC, que va més enllà que el ROF, ja que aquest només exigeix que es faciliti l'accés als documents o expedients a aquells membres de la corporació que formen part dels òrgans col·legiats en què s'han de tractar. De tota manera, la LMC ja recull aquest dret en l'article 149.2, per la qual cosa el dret referit en el 149.4 és de naturalesa diferent. Segons aquest, els membres de les corporacions locals, sense exclusió, poden consultar els expedients inclosos en les convocatòries dels òrgans col·legiats decisoris, Ple i Comissió de govern, independentment que pertanyin a la Comissió de Govern o no, ja que la pertinença al Ple és obligatòria.

E) Confidencialitat de la informació a què tenen accés els membres de les corporacions locals per raó del seu càrrec, quan perjudiqui, en cas que es publiqui, els interessos de l'ens local o de tercers (article 149.5).

Ateses les característiques privilegiades de la forma d'accés a diferents informacions, els membres de les corporacions locals estan obligats a respectar-ne el caràcter confidencial, i la divulgació d'aquelles incorreria en el tipus penal previst en els articles 367 i 368 del Codi Penal, en la nova redacció donada per la reforma aprovada en la Llei orgànica 9/1991, de 22 de març. Tot i així, resulta confusa la referència del mateix article 149.5 quan sembla que condicioni el caràcter confidencial de la informació al fet que la publicació perjudiqui interessos públics o de tercers, circumstància que considerem realment difícil, ja que, si per publicació entenem lògicament la que en facin els mitjans de comunicació, aquests empararan sempre en el seu peculiar secret professional la font d'informació. Pel que fa al requisit que el perjudici de l'interès públic o de tercers provingui de la publicació de la informació reservada, sembla, en una interpretació literal, que si la informació es divulga a través d'algun procediment diferent a la publicació no existeix la nota de confidencialitat. Aquesta interpretació literal seria, a parer meu, contradictòria amb la filosofia que inspira el deure de reserva de la informació establert en el precepte, el qual només s'ha d'analitzar en relació amb el mateix contingut de la informació i no amb el vehicle de la divulgació.

Per completar el règim jurídic d'accés dels membres de les corporacions locals a la documentació en poder d'aquestes, cal esmentar l'article 16 ROF, que, de forma supletòria davant el silenci de la LMC, ofereix algunes pautes sobre la forma de consulta i examen dels expedients, els llibres i la documentació general. La primera és la prohibició que la documentació surti de la casa consistorial — i de la secretaria o l'arxiu els Llibres d'Actes i Resolucions —, havent-se de fer efectiva la consulta als despatxos assignats als membres de la corporació o als grups polítics. L'article 16.1 a, paràgraf 2, del ROF limita, a més a més, el lliurament de còpies als casos d'accés lliure a la documentació o quan ho autoritzi el president de la Comissió de govern, precisions que serveixen per donar contingut mínim al dret d'obtenció de còpies, tot i que poden ser ampliadades per l'esmentada autoritat o pel mateix Reglament orgànic municipal, que aquí té un camp de desenvolupament adequat partint del respecte a les normes comentades.

Finalment, cal fer una última observació sobre l'operativitat del tercer apartat de l'article 149 LMC. En aquest, com hem vist, s'ofereix un catàleg tancat de causes de denegació del dret a la informació dels corporatius municipals. Aquestes només poden respondre a la possible vulneració dels drets constitucionals protegits en l'article 18.1 o a matèries afectades per la legislació de secrets oficials o sumarians. La concreció del

fet que per aquestes causes, i només per aquestes causes, es pot denegar el dret aquí examinat és, a parer meu, un encert de la legislació catalana. Per contrastar aquesta opinió només cal contemplar la jurisprudència recent sobre la qüestió.³ En aquestes sentències es posa de manifest que, davant l'absència d'uns criteris reglats en el ROF per denegar l'esmentat dret, ha de ser la jurisprudència la que, cas per cas, analitzi els motius de les denegacions. Això només suposa traslladar als tribunals la batalla política existent en el si de les corporacions entre govern municipal i oposició, i introduir aquells en discussions bizantines sobre els suposats perjudicis que produiria als interessos municipals l'accés a les informacions sol·licitades per membres de la corporació o, més habitualment, pels grups polítics.

D'aquestes sentències, resulta especialment destacable la de 8 de novembre de 1988, ja que elabora un concepte del que s'ha d'entendre per antecedents, dades i informacions que *resultin necessaris* per a l'efectivitat real del dret fonamental a la participació en els assumptes públics. Sobre això diu: «Tercer: Aquesta participació efectiva en l'actuació pública es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets entre els quals cal destacar el dret a la fiscalització de les actuacions municipals i al control, l'anàlisi, l'estudi i la informació dels antecedents necessaris, en mans dels serveis municipals, tant per a aquesta tasca de control com per documentar-se amb vista a decisions que calgui adoptar en el futur.»

Paradoxalment, els regidors d'un ajuntament estan en una situació millor a l'hora de fiscalitzar l'acció del govern municipal que els parlamentaris estatals o autonòmics respecte al seu propi govern. Aquesta disposició millor es pot deure al caràcter purament *administratiu* dels ens locals, cosa que fa que tots els membres de la corporació tinguin el mateix dret a consultar els documents en poder dels serveis municipals, tasca que, a més a més, es realitza a les mateixes oficines, cosa que dóna un valor simbòlic més gran a la immediatesa del control. En canvi, en virtut del dogma de separació de poders, tant si es vol com si no, els parlamentaris es troben en una posició d'allunyament respecte al Govern i l'Administració que disminueix dràsticament les possibilitats de control. Aquí cal recordar que les peticions d'informació de les cambres es despatxen amb una simple exposició verbal del responsable administratiu, sense que sigui ni tan sols imaginable la presència de cap parlamentari a les oficines de l'Administració per exercir *in situ* el seu dret a la informació en funcions de control de l'acció de govern.

A més a més, no deixa de cridar l'atenció el fet que en les tres sentències examinades, els regidors agreujats van fer servir la via de la Llei 62/1978 de protecció de drets fonamentals, en concret perquè consideraven infringit l'article 23 CE que consagra la participació ciutadana en els assumptes públics mitjançant els representants democràticament escollits, cosa que s'explica fàcilment per la celeritat en la tramitació i pel caràcter automàtic de la suspensió de l'acte administratiu impugnat que concorre en aquests processos.

Aquesta, doncs, sembla la via més adequada per exigir el dret a la informació dels membres de les corporacions locals, afirmació que es veu reforçada pel contingut de la Sentència del Tribunal Suprem de 4 de març de 1992 (Ar. 2132). En aquesta sentència, a través de la via contenciosa administrativa ordinària, uns regidors impugnen el

3. Sentències del Tribunal Suprem de 9 d'abril de 1987 (article 2.873) i 15 de setembre de 1987 (article 8.655).

pressupost ordinari i d'inversions d'un ajuntament pel fet d'haver estat aprovat inicialment sense disposar de la memòria i els informes del secretari i de l'interventor, circumstàncies que, tot i ser advertides per aquests regidors en l'esmentada sessió plenària, no van constar en l'acta de la sessió per la negativa de la majoria municipal a incloure-les-hi. Els recurrents van considerar conculcat el seu dret a conèixer els documents preceptius que componen la documentació dels assumptes plenaris abans de celebrar-se, cosa que que el Tribunal reconeix plenament. Però aquest, amb vista a valorar la virtut invalidant d'aquests vicis, pren en consideració el fet que els documents l'absència dels quals es denuncia van ser aportats en el període d'exposició pública i ja eren a l'expedient en el moment de l'aprovació definitiva, per la qual cosa la nul·litat que tindria veritable transcendència seria la de l'acte d'aprovació definitiva. A més a més, el Tribunal considera que, en dirigir-se el recurs exclusivament contra l'aprovació inicial i a causa de les irregularitats esmentades, i com que aquesta és un simple acte de tràmit, es determina la inadmissibilitat del recurs pel fet de dirigir-se contra un acte no definitiu.

D'aquesta manera es posa de manifest que la via processal adequada per defensar el dret a la informació esmentat, en connexió amb l'article 23 CE, és la de protecció dels drets fonamentals, que es fixa en el mateix dret vulnerat al marge de l'expedient del qual porta causa. Mentrestant, la via contenciosa administrativa ordinària, limitada per la seva naturalesa revisora d'actes administratius definitius, considera que la denegació o obstaculització del dret d'informació és, des del punt de vista processal, un simple vici de forma respecte del procediment administratiu concret en què es produeix, i per això es denega la pretesa invalidesa de l'acte administratiu quan l'esmentat vici no arriba a tenir força invalidant. En el fons, el que aquí s'observa és com els tribunals, amb gran prudència i saviesa, eviten l'ús de possibles vicis formals d'origen i contingut polític com a vicis invalidants, i opten, basant-se en el principi de conservació d'actes, per salvar l'acte administratiu, si això és possible. Es tracta d'evitar que la judicialització de la política sigui utilitzada com a arma llançívola contra una acció de govern, que, en tot cas, disposa d'una legitimitat democràtica.

3. La documentació de lliure accés

També resulta polèmic el tractament que la legislació vigent, amb la LPAC al capdavant, dóna a la documentació municipal considerada de lliure accés als ciutadans, per disposició legal o bé reglamentària.

El primer dels documents que esmentarem, peça bàsica i característica del funcionament de les corporacions locals, és el Llibre d'actes del Ple i de les comissions de Govern, i també de resolucions de l'alcalde o els seus delegats.

Com ja hem dit, els límits objectius al dret d'accés als documents municipals són, d'acord amb l'article 105. b CE, el respecte a la intimitat de les persones, la investigació dels delictes i la seguretat i la defensa de l'Estat. I només en el cas que els documents objecte de sol·licitud de consulta o certificació estiguin afectats per algun d'aquests tres límits, el dret no pot ser exercit. Doncs bé, l'aplicació d'aquests límits objectius en els termes indicats en la LPAC dificulta de tal manera l'accés als Llibres d'actes i resolucions que, entès en sentit rigorós, el buiden pràcticament de contingut. Vegem quins problemes se'ns presenten.

La pràctica en la majoria d'ajuntaments, especialment en els petits i mitjans, respecte de la consulta dels seus llibres d'actes i resolucions, era, en el període pre-constitucional, la d'una publicitat generalitzada.

En l'arrelat costum municipal de permetre lliurement la lectura dels llibres d'actes, fins i tot a títol de simple encara que improbable distracció, radica una consciència pròpia —avui dia reclosa als confins del dret privat— que veu els ens locals com a ens autoadministradors dels interessos de la seva comunitat, amb una filosofia més pròxima a la de les comunitats de propietaris que a la de les altres administracions territorials, caracteritzades des d'aquest punt de vista pel secretisme burocràtic. Un exponent d'aquestes diferències entre les administracions locals i l'estatal o l'autònoma és precisament l'exigència legal d'aquelles —que ve de molt antic— de documentar mitjançant la intervenció de fedataris públics tots els seus actes i acords, provinents tant d'òrgans unipersonals com col·legiats, mentre que per a l'Estat i les comunitats autònomes només existeix l'obligació legal de mantenir constància documental dels actes dels òrgans col·legiats, via actes de les reunions, però sense que això impliqui que en sigui necessària la constància en un llibre amb les garanties d'autenticitat, exactitud i custòdia pròpies dels de les corporacions locals.

Pel que fa als actes administratius d'òrgans unipersonals, l'anarquia encara és més gran, ja que les garanties que dóna l'existència d'un llibre de resolucions del president o dels seus delegats en els ens locals desapareixen completament en la pràctica de l'Estat i les comunitats autònomes, en què cada resolució es documenta en el seu expedient individual, cosa que dificultarà extraordinàriament la pràctica del dret d'accés a arxius i registres, tret per a aquells que, per la seva condició prèvia d'interessats en l'expedient, coneguin l'existència concreta de l'acte administratiu resolutori.

A pesar d'això, la legislació no preveia res d'especial respecte d'aquesta pràctica, i es remetia als articles 62 i 63 de la Llei de procediment administratiu (LPA), que regulaven la informació que els interessats en cada expedient tenien dret a conèixer, entenent per interessats els que en sentit tècnic definia l'article 23. Això exclouia, a *contrario*, qualsevol altra persona no compresa en l'article 23 per a la consulta de documents administratius continguts en expedients.

En la normativa local, l'article 281 del ROF de 1952 remetia l'exposició al públic, anuncis, informació i audiència als interessats a la legislació general de procediment administratiu, mentre que el 295 era transsumpte del futur 62 de la LPA. Per la seva banda, els articles 318 i 319 del ROF regulaven l'emissió de certificacions, que podien ser sol·licitades «per les persones a qui interessin». El tenor literal d'aquest article 319 portava a la interpretació, diguem-ne *oficial*, de la Direcció General d'Administració Local (manifestada en el paràgraf 2n de la seva Circular de 21 de juny de 1978) en el sentit que el dret a la certificació i, per tant, a la informació es restringia als interessats de l'article 23 LPA, ja que deia el 319 del ROF que les sol·licitarien les persones a qui «interessin», conclusió força aventurada, ja que, com es veu, la paraula «interessin» es va fer servir en un sentit vulgar i no tècnic. Per tant, l'argument jurídic per denegar quan convenia l'accés als Llibres d'Actes i Resolucions municipals estava servit, tot i que, certament, el fonament fos bastant dèbil. Tot i així, aquesta interpretació formalista no era l'habitual en les corporacions locals, sobretot perquè no es deduïa categòricament del mateix ROF, però també perquè en aquest reglament es donaven altres pistes que permetien concloure el contrari.

En primer lloc, pel que fa al Llibre d'actes del Ple, no tenia —ni té— cap sentit que fossin públiques les sessions plenàries i no ho fos el Llibre en què se'n documenten les actes. Si qualsevol ciutadà pot presenciar l'adopció d'un acord —amb prèvia lectura del dictamen per part del secretari—, com és possible que se'n pugui impedir la consulta de la constància escrita? Ni tan sols en els assumptes que exigien votació secreta —article 229.3— (en els quals el que era secret no era l'assumpte sinó el sentit del vot de cada corporatiu) ni en aquells en què l'alcalde o els regidors havien d'abandonar el saló de sessions durant la deliberació i votació d'acords en què tinguessin interès directe —article 227— la sessió deixava de ser pública.

De la mateixa manera, el ROF de 1952 donava altres criteris que apuntaven a una orientació oberturista. Per exemple, l'article 241 ordenava la publicitat dels extractes dels acords continguts en els llibres d'actes (plens i Comissió Permanent) al taulell d'edictes de la casa consistorial i la possible publicació al *Butlletí Oficial de la Província*, amb exigència als ajuntaments capital de província i de població superior a 50.000 habitants d'inserir aquests extractes en un *Butlletí d'Informació Municipal* específic. Tornem, doncs, al raonament anterior. Com es poden introduir limitacions a la consulta dels llibres d'actes davant de tals mitjans de publicitat alternativa dels seus acords, concebuda a més sense exclusions? Com es poden posar traves, basades en el dret a la intimitat personal, a l'accés a aquests llibres, en vista d'aquesta regulació?

A aquestes mateixes conclusions, des d'aquest mateix article 241, va arribar el ponent de la Sala 4 del Tribunal Suprem —F.J. Delgado Barrio, conegut defensor dels àmbits d'autonomia municipal en l'aprovació de plans urbanístics—, quan, en la Sentència d'1 de setembre de 1987 (Ar. 7713), deia en el FJ 2:

«Segon: La nostra Constitució dibuixa un model d'Estat de Dret en el qual resulta essencial la participació dels ciutadans —art. 9.2—. Precisament perquè la participació no és possible allà on hi ha secret o penombra, el mateix Text fonamental estableix un criteri general, encara que no sigui absolut, de publicitat de l'actuació dels poders públics que té manifestació expressa en l'art. 80 per al Poder legislatiu i en l'art. 120.1 per al Poder judicial.

«Certament, la publicitat de l'actuació del Poder executiu apareix de forma menys rotunda en la Constitució —art. 105—, però tot i així, normes de rang inferior s'han preocupat d'intensificar aquesta publicitat per a l'Administració Pública. Concretament i respecte de l'Administració local, convé recordar no solament l'art. 241 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals de disset de maig de 1952, vigent en aquells moments i relatiu a la publicació d'extractes dels acords, que ara s'invoca, sinó també, ja avui dia, la intensa publicitat establerta en els articles 69 i següents de la Llei de bases de règim local 7/1985, de 2 d'abril, que precisament van precedits de la rúbrica «informació i participació ciutadana».

«Doncs bé, aquesta publicitat aspira a aconseguir que la generalitat dels ciutadans tingui notícia, en els termes de l'art. 241 del Reglament d'organització de 1952, que és l'aplicable aquí, dels acords municipals adoptats, cosa que implica que aquesta generalitat de ciutadans està formalment interessada en aquella publicitat, o, cosa que és el mateix, que està legitimada per impugnar els acords municipals que la menyscabia, i això equival a reconèixer l'existència d'una acció pública per fer efectiva l'es-

mentada publicitat. Una acció pública implícita en el sistema, i que contribueix, en últim terme, a fer possible la participació ciutadana —art. 9.2 de la Constitució— i a facilitar la posada en marxa, si s'escau, del control judicial de l'Administració que tan àmpliament dibuixa l'art. 106.1 de la Constitució i que en aquesta completa configuració integra la clàusula règia de l'Estat de dret.»

Finalment, cal recordar que el Llibre d'actes quedava definit a l'article 233 del ROF com a instrument públic i solemne. Aquesta característica dels Llibres d'actes es remunta, si no abans, als orígens del municipi constitucional, i, així, la Llei d'enjudiciament civil de 1881, a l'article 596, 4t, ja considera *documents públics i solemnes*, entre altres, «els llibres d'actes, documents que es troben als arxius públics o dependents de l'Estat, de les províncies o dels pobles, i les còpies tretes pels secretaris o arxivers per manament de l'autoritat competent.»

És cert que el fet que un document (o instrument) sigui públic i feient no en converteix el contingut automàticament en públic (circumstància que també concorre en el Padró Municipal d'Habitants), ja que això només indica que aquest dóna fe, *iuris tantum*, de la seva autenticitat. Però si d'aquest precepte sorgeix la potestat certificadora, i aquesta s'ha de prestar obligadament a «les persones interessades» (en el sentit que hi estiguin interessades, no que en siguin part interessada), cal convenir que aquests instruments públics i solemnes també haurien de ser de consulta pública sota pena de desnaturalitzar el dret a sol·licitar certificacions. Així, en la mesura que el dret a obtenir còpies o certificacions estigués limitat, també hi podria estar en el mateix sentit el de consulta d'aquests llibres, ja que el contrari suposaria introduir una distorsió en el sistema que perjudica greument tots dos drets.

Aquesta mateixa interpretació l'acull T.R. Fernández,⁴ el qual, en valorar l'amplitud de les persones legitimades per obtenir certificats de les corporacions locals en aplicació dels articles 318 i 319 ROF, considerava que s'havien trencat aquí les limitacions que en matèria de legitimació estableix la LPA. Amb això s'aconseguia una regulació «molt més àmplia, objectivament i subjectivament, que l'estatal».

El reconeixement en la CE d'un dret ciutadà a l'accés a arxius i registres va semblar que donava carta de naturalesa a les tesis oberturistes, que es van confirmar en la legislació local subsegüent. A més, les normes favorables a aquesta interpretació oberta del dret de consulta dels Llibres d'Actes es mantenen en la LBRL i el ROF actual. La publicitat de les sessions plenàries, el dret a obtenir còpies o certificats,⁵ ampliat expressament a «tots els ciutadans» (art. 70.3 LBRL i 207 ROF), l'obligació de fer públics extractes dels acords i les resolucions adoptades, ara només en municipis capitals de província o de població superior a 50.000 habitants, i la configuració del Llibre d'Actes com a instrument públic solemne es mantenen en la legislació local actual. Juntament amb això, cal destacar el caràcter principal de l'article 69.1 LBRL,

4. T. R. Fernández: «La potestad certificante en la jurisprudencia». *REDA*, núm. 8, pàg. 146.

5. Per si es plantejés algun dubte en l'article 70.3 LBRL respecte a si el dret d'obtenció de còpies o certificacions d'acords municipals —i jo hi afegeixo de consulta de Llibres d'Actes i Resolucions— pogués quedar limitat als de Ple, l'article 207 ROF reproduïx en el seu text, de manera íntegra, el 70.3, però amb una excepció: on la LBRL deia que l'obtenció de còpies o certificacions eren «dels acords de les corporacions locals», el ROF diu «dels acords dels òrgans de govern i administració de les entitats locals». Amb això es barra el pas a la temptació d'excloure algun tipus d'acord del dret enunciat.

que exigeix la màxima transparència en l'activitat de les corporacions locals, cosa que no és sinó l'expressió del dret del ciutadà a obtenir informació; aquesta declaració, sense manifestar una vinculació concreta, obliga les administracions locals de forma genèrica, de tal manera que les denegacions d'informació, a més de ser conformes al dret, s'han d'interpretar de forma absolutament restrictiva, tal com la Sentència del Tribunal Suprem d'1 de setembre de 1987 afirmava rotundament.

Si hi ha tants motius que postulen el manteniment de la publicitat absoluta dels llibres d'actes i resolucions municipals, cal preguntar-se com i per què està amenaçat aquest dret. La resposta es pot trobar en una interpretació formalista dels coneguts límits constitucionals al dret consagrat en l'article 105.b CE i ratificat en els articles 70.3 LBRL i 207 ROF, que posa l'accent més en els límits que en el mateix dret i que sosté una visió expansiva del dret a la intimitat que impediria la consulta de qualsevol acord amb referència nominativa.

En aquesta línia restrictiva s'inscriu l'article 140.2 de la LMC, que si bé reproduïx l'article 70.3 LBRL, distingeix entre el dret a obtenir còpies i certificacions dels acords i els seus antecedents i el dret de consulta de la documentació, arxius i registres. Respecte al primer dels drets, exigeix que «el sol·licitant acrediti la seva condició d'interessat en el procediment, d'acord amb el que disposa la legislació sobre procediment administratiu».⁶ El segon dels drets, la consulta de documents, arxius i registres, necessitarà que «la documentació tingui la condició de pública o s'acrediti un interès directe en l'assumpte».

L'exigència de legitimacions específiques i de diferent naturalesa per a l'exercici dels dos drets és, al meu entendre, un error. El dret d'obtenció de certificacions i el de consulta d'arxius i registres no es poden dissociar, ja que sovint s'han d'utilitzar tots dos per obtenir un certificat. Aquesta dissociació i, sobretot, l'exigència de legitimacions diferents fa malbé l'homogeneïtat que s'ha de predicar del seu exercici, i porta a una pràctica distorsionadora, ja que persones que podrien obtenir certificacions de documents podrien no reunir la legitimació per consultar l'expedient en què es contenen per poder-los identificar. I això és així perquè el requisit exigít per obtenir còpies i certificats és el de tenir la condició d'interessat en la legislació sobre procediment administratiu, en la qual, si ens cenyim al concepte d'interessat de la nova LPAC, veiem que n'hi ha prou amb un interès legítim. En canvi, per accedir a la consulta de documents, arxius i registres s'exigeix o bé un interès directe, concepte de difícil concreció en vista de la legislació actual sobre procediment administratiu, o bé que la documentació tingui el caràcter de pública.⁷

6. Contra aquesta restricció, el ROF —dictat cinc mesos abans que la LMC— havia establert a l'article 230.4 que «les peticions d'informació hauran de ser raonades tret que es refereixin a l'obtenció de certificacions d'acords o resolucions que, en qualsevol cas, podran ser obtingudes mitjançant l'abonament corresponent». Cosa que significa el dret incondicionat a l'obtenció de certificats.

En aquesta matèria, no obstant això, la prevalença de la LMC sobre el ROF o sobre el Reglament orgànic de cada entitat (ROM) és indiscutible, ja que:

a) La vigència del ROF és transitòria fins que es dicti la legislació autonòmica (LMC); un cop dictada aquesta, el ROF només és aplicable supletòriament (Resolució DGAL, de 27 de gener de 1987, epígraf 4, paràgraf 2).

b) El valor dels ROM de cada entitat local sempre cedirà davant la legislació autonòmica (FJ 6, Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de desembre), sigui quin sigui l'abast que es vulgui donar al concepte d'autonomia local i a l'àmbit de les facultats d'autoorganització.

7. Si la documentació és històrica, d'acord amb la Llei d'arxius de Catalunya, l'accés serà lliure.

Les dificultats es presenten quan ens preguntem sobre l'abast dels dos conceptes: interès directe i documentació pública. D'una banda, respecte al que s'ha d'entendre per documentació pública, cal suposar que es refereix a aquella la consulta de la qual es pugui realitzar de forma lliure. En aquest cas, hi quedarien compresos els reglaments, les ordenances generals i fiscals, els plans urbanístics i altres documents de lliure accés, als quals s'afegeixen els expedients administratius subjectes a tràmit d'informació pública. Pel que fa a l'interès directe, quin sentit cal donar-li? El preconstitucional de l'article 23 de la Llei de procediment administratiu, el jurisprudencial posterior o el de la nova LPAC? O potser el de l'article 27 de la Llei jurisdiccional? Tantes incògnites només fan que mostrar com són de desafortunades les innovacions que l'article 140.2 de la LMC ha aplicat sobre l'article 70.3 LBRL.

Finalment, la regulació de l'article 37 LPAC ha servit per confirmar aquesta interpretació restrictiva. Des d'ara, per consultar documents municipals amb referències nominatives (en la pràctica gairebé tots), tret d'aquells que tinguin un accés públic establert per norma expressa, caldrà superar diversos obstacles. Primer s'ha de sol·licitar, identificant prèviament l'acord que es vol consultar, i després s'ha d'acreditar un interès legítim i directe. Superats aquests requisits, un funcionari interposat serà qui realitzi la consulta prèvia de l'acord concret la informació del qual se sol·licita, n'examini el contingut i valori si l'afecta algun límit, ja que la consulta directa del ciutadà podria donar a conèixer a aquest el contingut d'algun acord sotmès a algun dels límits de consulta previstos a la Constitució o a la mateixa LPAC. Realitzades totes aquestes operacions, de força complexitat per cert, ja que es tracta de valorar si s'incideix en la intimitat d'algun ciutadà, es podrà permetre al sol·licitant la consulta de l'acord concret davant del funcionari.

Com és fàcil de comprendre, aquesta nova situació elimina pràcticament la possibilitat de consulta directa dels ciutadans als Llibres d'Actes i Resolucions, tal com fins ara s'havia permès a molts llocs.

Un cop examinada la problemàtica de la consulta dels Llibres d'Actes i Resolucions municipals, acudirem al que s'estableix per a altres documents la publicitat general dels quals no es discuteix.

En aquesta situació trobem, en primer lloc, les ordenances fiscals i el pressupost dels ens locals. Pel que fa a les ordenances fiscals, l'article 17.4 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals —LHL—, exigeix la publicació al *Butlletí Oficial de la Província* del text íntegre d'aquelles o de les modificacions introduïdes. Aquesta publicació en condiona, a més, l'entrada en vigor, tal com indica el mateix article 17.4 d'acord amb el 70.2 LBRL. Juntament a aquesta forma de publicitat, l'article 17.5 LHL obliga els ens locals de més de 20.000 habitants a editar el text íntegre de les ordenances fiscals reguladores dels seus tributs i també a expedir-ne còpies a qui les demani. La publicitat d'aquest document és, doncs, absoluta. El pressupost general de cada entitat local també és objecte d'un règim d'accés lliure. Sobre això, l'art. 150.7 diu: «Còpia del Pressupost i de les seves modificacions haurà d'estar a disposició del públic, a efectes informatius, des de l'aprovació definitiva fins a l'acabament de l'exercici».

La publicitat absoluta en el terreny del dret urbanístic només queda prevista en la seva legislació pel que fa als plans urbanístics. Així, l'art. 88.1 del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, que va aprovar el text refós de textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística (i en el mateix sentit el 133 del vigent text refós estatal

de la Llei del sòl), recorda que «els Plans, Normes Complementàries i Subsidiàries, Programes d'Actuació Urbanística, Estudis de Detall i Projectes, amb les seves normes, ordenances i catàlegs, seran públics, i qualsevol persona podrà en tot moment consultar-los i informar-se'n a l'Ajuntament del terme a què es refereixin».

Una regulació més àmplia de la que hem vist fins ara és la de l'article 140.5 LMC. S'hi estableix que els reglaments i les ordenances locals poden ser consultats en qualsevol moment pels ciutadans. La concreció d'aquest dret ens sembla molt oportuna, ja que a pesar que això sembli d'una lògica jurídica incontestable atesa l'exigència prèvia de la publicació en un butlletí o diari oficial (art. 70.2 LBRL), a través del qual tothom pot tenir coneixement d'aquestes normes, s'evita al ciutadà la tasca a vegades difícil de submergir-se en les publicacions oficials per buscar el reglament o l'ordenança que vol consultar. Els ajuntaments, d'acord amb l'article 140.5 LMC, han de permetre'n la consulta als que ho sol·licitin i subministrar-los-en còpies si ho volen.

Un exemple de tot això el trobem en un supòsit de fet contemplat en una Sentència recent del Tribunal Suprem, de 15 de gener de 1994 (Ar. 1322), en la qual un particular havia sol·licitat a l'ajuntament una certificació acreditativa de les taules d'índexs dels tipus unitaris de l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys entre 1955 i 1988, i també dades sobre les aprovacions dels índexs, publicacions i altres extrems relatius als procediments seguits en cada cas per donar vigència als esmentats índexs en cada període. Per via administrativa, l'ajuntament li havia facilitat la informació entre 1970 i 1981, i la sentència d'instància va reconèixer el dret que li ampliessin la informació. El Tribunal Suprem, aplicant l'article 70.3 de la LBRL, 207 del ROF, 104.2 de la LMC i 62 i 63 de la LPA, considera que aquesta informació l'ajuntament l'ha de lliurar totalment, atès el caràcter reglamentari d'aquestes taules (ja que estan integrades en l'ordenança fiscal corresponent), sense perjudici que en aquest cas el recurrent hi tenia, a més, una legitimació directa.

El repàs dels documents pels quals no s'exigeix legitimació d'accés ni s'estableixen límits objectius de consulta ens porta a observar que tots tenen un nexa comú: es tracta de disposicions de naturalesa reglamentària. Aquesta naturalesa és clara en els reglaments i les ordenances locals (incloent-hi les fiscals) i està reconeguda des de fa bastants anys per la jurisprudència per als plans urbanístics. Es podria discutir si el pressupost municipal té o no naturalesa reglamentària, però seguint Palao Taboada sembla clar que, tot i tenir vigència anual, se'n pot afirmar aquesta característica. De fet, el pressupost municipal no fa sinó estructurar la despesa pública local, encotillant-lo en la partida pressupostària, i regula la forma de producció d'aquesta despesa a través de les anomenades «bases d'execució», en les quals, fins i tot formalment, s'adverteix una clara vocació de norma jurídica. El fet que el règim jurídic establert per elaborar-lo i publicar-lo no sigui idèntic al d'un reglament local típic no sembla que sigui res més que l'expressió d'un règim jurídic especial, i sense que això n'afecti la clara naturalesa reglamentària.

És aquesta naturalesa reglamentària, i el fet que el seu propi contingut normatiu eludeix la referència nominal a persones físiques o jurídiques, el que n'ha facilitat la publicitat incondicionada. Això no vol dir, no obstant, que aquesta publicitat no pugui ser objecte de regulació, ja que la seva efectivitat es podrà subjectar, si s'escau, a l'existència d'horari d'atenció al públic i consulta, prèvia sol·licitud i abonament de les còpies que se sol·licitin, de manera que en quedaria condicionat l'exercici a les regles d'organització que l'Administració competent tingui establertes.

Igualment, cal referir-se a la intervenció dels ciutadans en els tràmits d'informació pública d'un expedient administratiu. Aquí es tracta d'actuacions contingudes en el si del procediment administratiu, és a dir prèvies a l'existència d'una resolució. L'esmentat tràmit d'informació pública és definit per Agúndez com aquell «mitjançant el qual l'òrgan decisor fa saber als possibles interessats l'existència d'un procediment que afecta primordialment interessos generals, amb la finalitat que, previ examen de l'expedient, es personin i al·leguin tot el que convingui als seus drets».⁸

En l'àmbit local hi ha un gran nombre d'expedients amb tràmit preceptiu d'informació pública, entre els quals destaquen els de naturalesa reglamentària (ordenances, plans, pressupostos, etc.), els referents a contractació i béns i a l'elaboració de padrons fiscals, contribucions especials i altres instruments de gestió tributària. Juntament amb els expedients esmentats, amb una evident vocació de generalitat, n'apareixen altres de relatius a certes autoritzacions, com ara, a tall d'exemple, el del procediment d'atorgament de llicències d'autotaxi, o el d'atorgament de llicències d'activitat classificada, d'acord amb el Decret de 30 de novembre de 1961. A més, la convocatòria d'un període d'informació pública és facultativa per a l'òrgan competent, per la qual cosa, a més de les informacions públiques exigides per l'ordenament jurídic, es pot donar en tants supòsits com es considerin necessaris.

La manera de dur-se a terme el tràmit d'informació pública resulta justament la més oberta del nostre procediment administratiu. Des de l'article 86.2 LPAC, l'examen de l'expedient per part de les persones que estiguessin interessades a consultar-lo (ja que la naturalesa d'aquest tràmit va dirigida precisament a l'interessat genèric i innominat, no al tècnic de l'article 31 LPAC) és lliure, tal com es dedueix de la dicció literal del mateix article quan diu «a fi que tots els que tinguin interès en l'assumpte puguin examinar l'expedient, o la part que s'acordi...».

L'esmentada informació pública anirà precedida per un anunci al *Butlletí Oficial* corresponent. Però a pesar d'això, la jurisprudència ha interpretat alguna vegada de manera flexible aquest requisit, sempre que no es donés indefensió (Sentència del Tribunal Suprem, de 9 de juny de 1982, Ar. 4780).

També cal distingir entre la naturalesa de les al·legacions que es produeixen com a resultat de la informació pública i els recursos que fossin procedents quan hagi recaigut la resolució definitiva. I això no solament perquè la resposta a les al·legacions que es deduís és un acte de tràmit (tret que s'inscriguin en la mateixa resolució, com passa en la majoria dels procediments), mentre que la resolució d'un recurs administratiu a més de ser un acte definitiu esgota la via administrativa, sinó també pel règim diferent d'accés que resulta d'un i altre cas: no hi ha restriccions subjectives ni objectives per examinar l'expedient i realitzar al·legacions, mentre sí que n'hi ha —en un i altre sentit— per intervenir per via de recurs.

8. Agúndez Fernández. *La Ley de procedimiento administrativo. Estudio de doctrina i jurisprudencia*. Granada, 1990, pàg. 287.

