

# ESTUDIS

---



# EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT. ANÀLISI DE LA LLEI 38/1995, DE 12 DE DESEMBRE, D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT<sup>1</sup>

Agustí Cerrillo i Martínez

Departament de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

## 1. Introducció

L'aparició del fenomen de la transparència administrativa ha estat impulsat per les exigències d'un increment de democràcia i legitimitat de les administracions públiques.<sup>2</sup> En aquest sentit, podem considerar que a partir dels anys seixanta es produeix una nova actitud dels règims democràtics tendent a la transparència en l'actuació administrativa i, en particular, a la consagració del dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa.

El moviment d'obertura de les administracions públiques envers els ciutadans i ciutadanes, que ha trencat el tradicional secret de les administracions públiques,<sup>3</sup> ha tingut uns efectes importants en el funcionament de l'Administració pública.<sup>4</sup> D'una banda, ha permès vincular d'una major manera els ciutadans amb les decisions administratives, tant perquè la transparència permet que aquests en tinguin coneixement com perquè aquest coneixement fa que sigui més probable l'acceptació voluntària de les decisions preses. D'altra banda, la transparència administrativa ha suposat introduir un nou mecanisme de control de l'Administració pública en general, i dels funcionaris, en particular, cosa que ha comportat una millora en el seu funcionament.

La transparència, com ja s'ha comentat, apareix de forma insistent a partir dels

---

1. Aquest treball és fruit de la memòria de llicenciatura que, amb el títol *La transparència administrativa a la Unió Europea: el dret d'accés a la documentació administrativa*, fou llegida a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona davant un tribunal format pels professors Alegria Borràs, Joaquim Tornos i Tomàs Font.

2. Rivero, Jean, «La transparence administrative en Europe-Rapport de synthèse», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1989, p. 309-311 i Mescheriakoff, Alain Serge, «Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa», *RICA*, núm. 57, 1990, p. 122 i ss.

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

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

anys seixanta en els països occidentals. De totes maneres, no s'ha d'oblidar que en alguns països ja feia anys que havia començat aquest procés d'obertura i transparència en l'activitat administrativa; el país capdavanter fou Suècia, on la seva primera regulació del dret d'accés i la publicació dels documents oficials data del 1766, avançant-se així a la resta de països en la normativa sobre aquest tema en quasi dos segles.<sup>5</sup>

Ara bé, no fou fins als anys vuitanta en què el fenomen de la transparència administrativa es va generalitzar a tot Europa<sup>6</sup> i fins i tot la Unió Europea va començar a promoure algunes reformes legislatives per impulsar en el seu si l'obertura de l'Administració pública, entre les quals destaquen la Directiva 90/313, relativa a l'accés a la informació en matèria de medi ambient, i les decisions del Consell i la Comissió relatives a l'accés als documents d'aquestes institucions comunitàries.<sup>7</sup> Darrerament, l'aprovació del Tractat d'Amsterdam ha introduït importants novetats en l'àmbit comunitari reconeixent definitivament el principi de transparència administrativa i el dret d'accés a la documentació.<sup>8</sup>

L'Estat espanyol no ha estat aliè a aquest fenomen i ja l'art. 105.b CE incorporà el principi de transparència de l'actuació pública,<sup>9</sup> en concret a través de l'establi-

5. Sobre l'aparició de la transparència administrativa a Europa i els Estats Units d'Amèrica: Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, Saez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de Presidencia, 1982, i Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993.

6. En aquest sentit els països nòrdics (Suècia, Noruega, Finlàndia) foren els primers països europeus que incorporaren el dret d'accés a les seves legislacions. Posteriorment fou França (a través de la Llei de 17 de juliol de 1978) i Itàlia (Llei 241, de 7 d'agost de 1990).

Un important pas en el camí d'extensió del dret d'accés a Europa s'ha donat, en l'àmbit del medi ambient, amb l'elaboració de la *Convenció sobre accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en temes relatius al medi ambient* per la Quarta Conferència Ministerial de la Comissió Econòmica per Europa de les Nacions Unides a Àrhus (Dinamarca) el juny de 1998 (el text es pot trobar a <http://www.unece.org/env/europe/ppconven.htm>).

7. Són alguns exemples clars d'aquestes reformes legislatives la Directiva 90/313 del Consell, de 7 de juny de 1990 (DOCE, sèrie L, núm. 158, de 23 de juny de 1990, p. 56 i ss), la Declaració annexa al Tractat de Maastricht, el Codi de conducta relatiu a l'accés del públic als documents del Consell i la Comissió (DOCE, sèrie L, núm. 340, de 31 de desembre de 1993, p. 41-42) i les decisions relatives a l'accés del públic als documents del Consell i de la Comissió, de 20 de desembre de 1993 i 8 de febrer de 1994, respectivament (DOCE, sèrie L, núm. 340, de 31 de desembre de 1993, p. 43-44 i núm. 46, de 18 de febrer de 1994, p. 58-61, respectivament). Darrerament la resta d'institucions i òrgans de la Unió Europea han anat adoptant normes internes relatives a l'accés del públic als seus documents. Respecte a l'evolució del principi de transparència a la Unió Europea vegeu Cerrillo i Martínez, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*, València: Tirant lo Blanc, 1998.

8. En concret fan referència a aquesta qüestió els nous articles A.2, 151 i 191 A, i també la declaració annexa al Tractat número 41.

9. Aquest fet és destacat per Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993, p. 48 i ss. També per Sánchez Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, p. 200-201, que considera el principi de transparència com un principi jurídic deduïble del text constitucional.

Actualment creiem que existeixen elements suficients per considerar que el principi de transparència administrativa és un principi general del dret, amb les importants conseqüències que té aquesta categorització, com s'anirà veient al llarg d'aquest estudi.

ment del dret d'accés a arxius i registres administratius,<sup>10</sup> previsió constitucional que fou posteriorment desenvolupada per l'art. 37 LRJPAC.<sup>11</sup>

Aquesta Llei, però, regulà de forma restrictiva el dret d'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius.<sup>12</sup> Per això, donada la necessitat de traslladar la Directiva 90/313, de 7 de juny, relativa a l'accés dels ciutadans a la informació en matèria de medi ambient,<sup>13</sup> ha calgut portar a terme una nova regulació del dret

10. Destaquen entre els estudis del dret d'accés previst a l'art. 105.b CE: Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979; Castells Arteché, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública», RAP, núm. 103, 1984; Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la constitución*, 2, Madrid: Civitas, 1985; Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: (Análisis del artículo 105. de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993; Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981; Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de Presidencia, 1982; Seco Campos, Isabel, «El derecho de acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos», *Boletín Anabad*, 1991.

11. Són nombrosos els estudis apareguts en relació amb el dret d'accés previst a la LRJPAC, entre els quals trobem: Álvarez Rico, Manuel; Álvarez Rico, Isabel, «El derecho de acceso en la nueva LRJPAC», RAP, núm. 135, 1994; Da Silva Ochoa, Carlos, «El derecho de acceso a los archivos y registros», a: Pendás García, Benigno (coord.), *Administraciones Públicas y Ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Barcelona: Praxis, 1993; Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», a: Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993; Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons, 1977; Garrido Falla, Fernando, *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (un estudio de la Ley 30/92)*, Madrid: Civitas, 1993; Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons, 1997; González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Civitas, 1993; Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Madrid: Civitas, 1993; Parada Vázquez, Ramón, *Comentarios a la LRJPAC*, Madrid: Marcial Pons, 1993; Peñalver i Cabré, Alexandre, «Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», a: Tornos i Mas, J. (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch, 1993; Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a: Autores diversos, *Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996; Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995; Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Cosculluela, L. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Librería Jurídica Carperi, 1993; i Villanueva Cuevas, Antonio, «El derecho de acceso a archivos y registros», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 1994.

12. Parada Vázquez fins i tot considera que «és inconstitucional perquè redueix el dret d'accés, el principi de publicitat i transparència als procediments ja acabats i dóna aquest abast restrictiu al terme arxiu, com si els procediments en tramitació, els procediments vius, no conguessin també en arxius administratius», per dir finalment que «es tracta certament d'una amputació d'un dret constitucionalment protegit [...]» (a: Parada Vázquez, José Ramón, «El derecho a la información y los derechos de participación...», cit., p. 108).

13. Han aparegut nombrosos estudis sobre aquesta Directiva, alguns d'ells comentant la seva relació amb la LRJPAC: autors diversos, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996; Cesaris, Ada Lucia de, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1991; Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las Administraciones Públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», a: Autores diversos, *I Congreso Nacional de*

d'accés per al sector del medi ambient i transposar de manera correcta la Directiva 90/313.<sup>14</sup> Aquesta nova regulació és la continguda a la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient.<sup>15</sup>

En aquest treball volem portar a terme l'estudi del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Estudi que òbviament per l'origen de la norma s'ha d'emmarcar en l'àmbit de la Unió Europea. A més, ja fa tres anys que es va aprovar la Llei 38/1995, per la qual cosa considerem necessari fer un comentari sobre l'experiència adquirida en l'aplicació d'aquesta Llei.

## 2. Naturalesa jurídica

Quan parlem de l'accés dels ciutadans a la informació administrativa estem parlant d'un veritable dret subjectiu, entès com el reconeixement que fa el dret d'un poder en favor d'un subjecte concret que pot fer-lo valer enfront dels altres i gaudir també d'una tutela judicial d'aquesta posició.<sup>16</sup> En particular, els ciutadans podran compel·lir l'Administració perquè aquesta els mostri o faci còpia dels documents administratius que estiguin sota el seu poder, articulant-se un sistema de garanties administratives i judicials pel cas que no els hi siguin mostrats.

Aquest dret subjectiu dels ciutadans davant l'Administració pot complir diverses funcions que estan directament relacionades amb les funcions atribuïdes a la transparència administrativa. D'una banda, el dret d'accés a la documentació permet als ciutadans conèixer la informació que els pugui afectar i que estigui en poder de l'Administració. D'altra banda, permet que els ciutadans consultin aquells documents que puguin tenir un interès general.<sup>17</sup>

---

Derecho Ambiental, València: Cima, 1996; Fernández Ramos, Severiano, «La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al derecho español», *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995; García Ureta, Agustín, «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994; Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du marché commun*, núm. 353, 1991; Kramer, Ludwig, «La información ambiental en la Comunidad», a: Picón Rísquez, Juan, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996; Martín Mateo, Ramon, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994; Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid: Trivium, 1995; Morandi, Gianna, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 4, 1992; Sánchez Morón, Miguel, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995; Vercher Noguera, Antonio, «El medio ambiente y el derecho de acceso a la información», *La Ley*, núm. 3, 1992.

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

15. BOE, núm. 297, de 13 de desembre de 1995, p. 35708-35710.

16. García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid: Civitas, 1995, p. 75.

17. Seguint a Braibant, la primera funció constituïria una llibertat individual que pertanyeria als drets de la persona, i la segona funció seria una llibertat pública a disposició dels ciutadans (citat a Castells Artheche, José Manuel, *op. cit.*, p. 138).

Fàcilment es pot observar el caràcter instrumental del dret d'accés, ja que es configura com a pas previ perquè els ciutadans puguin tenir els elements informatius suficients per tal de poder gaudir d'altres drets. Això deriva de la naturalesa mateixa del dret d'accés, la seva vinculació al principi de transparència i els efectes que aquesta es fixa en les relacions Administració-ciutadans.

Ara bé, el caràcter instrumental del dret d'accés no li resta importància ni virtualitat, sinó que precisament li atorga tot el seu sentit ja que és necessari perquè els ciutadans puguin exercir altres drets, alguns d'ells fonamentals (dret a la informació i llibertat d'expressió, art. 20 CE;<sup>18</sup> dret a la participació política, art. 23 CE;<sup>19</sup> i fins i tot el dret a la intimitat, art. 18 CE<sup>20</sup> i, en l'àmbit que estem estudiant, el dret a un medi ambient adequat,<sup>21</sup> art. 45 CE).

Però, a més, el dret d'accés no té únicament aquest vessant individual o privat dels ciutadans que demanen informació a l'Administració, sinó que, com encertadament ha destacat Embid Irujo,<sup>22</sup> també té un vessant social o públic, que es relaciona amb el fet que la configuració del dret d'accés suposa l'establiment d'un mecanisme per incrementar la transparència de l'Administració, atès que des d'aquest vessant implica un principi objectiu de funcionament de l'Administració amb la finalitat de fer una Administració pública més transparent i propera als ciutadans.

### 3. Subjecte actiu

Un dels objectius que es va proposar el legislador espanyol en aprovar la Llei 38/1995 fou ampliar l'àmbit subjectiu del dret d'accés en matèria de medi ambient

18. En aquest sentit, alguns autors de la doctrina espanyola vinculen aquest dret amb el que constitucionalment se sanciona a favor de l'obtenció d'informació veraç i de la seva lliure transmissió (Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, i Pomed Sánchez, *op. cit.*, p. 80).

19. Respecte a la influència de l'accés a la informació en la creació d'interès per la política per part dels ciutadans i la formació de la seva opinió vegeu Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid: Tecnos, 1981, p. 165-173.

20. Existeixen normes que regulen específicament el dret d'accés a la documentació relatiu a les dades personals que afecten la intimitat de les persones (per exemple, la Directiva 95/46, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, reguladora del tractament automatitzat de dades personals). Malgrat això, la regulació que estem estudiant també pot tenir un caràcter previ a l'exercici del dret a la intimitat (Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a: autors diversos, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1993, p. 771).

21. Enríquez del Pino, per exemple, destaca que està més que provat que garantir la llibertat d'accés i difusió de la informació sobre medi ambient, millora la protecció ambiental, a més de considerar que constitueix un procediment de participació social i una nova perspectiva de l'educació ambiental (a: Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las Administraciones Públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», a: autors diversos, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, València: Cima, 1996, p. 109).

22. Embid Irujo, *op. cit.*, p. 101.

per tal de complir les exigències comunitàries,<sup>23</sup> ja que la regulació general d'aquest dret a la LRJPAC únicament reconeixia als «ciutadans» el dret a accedir a arxius i registres,<sup>24</sup> la qual cosa ha estat entesa majoritàriament per la doctrina com la previsió que únicament els *espanyols* són subjectes actius del dret d'accés.<sup>25</sup>

I això atès que l'art. 3.1 de la Directiva 90/313, objecte de transposició, estableix que «les autoritats estan obligades a posar la informació relativa al medi ambient a disposició de qualsevol persona física o jurídica que ho sol·liciti [...]»; així, doncs, es garanteix un accés general, no limitat per la nacionalitat dels sol·licitants, ni per la seva residència en un estat membre o país tercer, ni per la seva condició de persones físiques o jurídiques, ni per qualsevol altra circumstància personal, econòmica o social, que no sigui cap altra que la derivada de la seva capacitat jurídica per actuar davant l'Administració.

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

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

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

Veiem així que, malgrat que la voluntat inicial del legislador fos complir amb les disposicions de la Directiva, no ha estat finalment així, atès que únicament es reconeix el dret d'accés als ciutadans o residents d'un estat de l'espai econòmic europeu<sup>26</sup> i als nacionals de tercers estats únicament en el cas que hi hagi tracte de reciprocitat respecte als espanyols en els seus respectius ordenaments jurídics.

No s'entén quina ha estat la intenció del legislador que justifica l'aprovació de la nova Llei per poder reconèixer el dret d'accés a tots els subjectes actius previstos a la Directiva 90/313 i l'únic que aconsegueix és quedar-se a mig camí, sense raons evidents, entre la normativa existent a la LRJPAC i la normativa comunitària.<sup>27</sup> Per

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

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

25. Així, per exemple, Castells Arteché, *op. cit.*, p. 156; Martín Mateo, *op. cit.*, p. 173; Embid Irujo, *op. cit.*, p. 107.

26. No s'entén perquè en aquest cas el legislador espanyol s'ha referit a l'espai econòmic europeu i no a la Unió Europea, com hauria estat més coherent des de la perspectiva del dret comunitari.

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



aquesta raó, cal que ens preguntem en aquest punt què pot succeir, ja que el legislador espanyol no ha incorporat ni desenvolupat correctament la regulació del subjecte actiu del dret d'accés que fa la Directiva comunitària.

La jurisprudència del TJCE reconeix des de ja fa uns anys que en el cas que un estat membre no hagi traslladat al seu ordenament jurídic intern les previsions d'una directiva o ho hagi fet de forma incorrecta, si es donen determinades circumstàncies, es pugui propugnar l'efecte directe d'aquestes regulacions.<sup>28</sup> En concret, el TJCE estableix que quan ens trobem davant d'una norma clara, precisa i incondicional, o sia, que contingui una obligació vinculant de resultat i que, a més, pugui ser objecte de protecció judicial, aquesta tindrà efecte directe.<sup>29</sup>

De la lectura de l'art. 3.1 de la Directiva 90/313, sembla poder-se deduir la claredat, precisió i incondicionalitat de la norma reguladora del subjecte actiu del dret d'accés,<sup>30</sup> conclusió que es veu reafirmada pel considerant 6è de la Directiva en què s'estableix que «és necessari garantir que qualsevol persona física o jurídica tingui lliure accés a la Comunitat a la informació sobre medi ambient».

Per això, podem concloure que ens trobem davant d'una norma d'aplicabilitat directa en l'ordenament jurídic espanyol, ja que no ha estat correctament traslladada pel legislador intern.<sup>31</sup> Això vol dir que «tota persona tindrà el dret a demanar a la seva Administració i al seu jutge que li apliqui els tractats, reglaments, directives o decisions» i que «l'Administració competent i el jutge tindran l'obligació de fer ús d'aquests textos, qualsevol que sigui la legislació del país al qual pertanyi».<sup>32</sup>

Així doncs, la conclusió que s'imposa és que en virtut de l'efecte directe de les directives reconegut pel TJCE, tota persona, inclosos, evidentment, els estrangers, és subjecte actiu del dret d'accés a la informació sobre medi ambient en poder de l'Administració.

En relació amb el subjecte actiu, és important destacar el reconeixement del dret d'accés respecte a les persones jurídiques. És lloable que s'hagi previst la titularitat de

28. La doctrina de l'efecte directe es troba en un primer moment a la Sentència del TJCE Grad, de 6 d'octubre de 1970, ass. 9/78, REC 1970, malgrat que no fou consolidada fins a la Sentència del TJCE Van Duyn, de 4 de desembre de 1974, ass. 41/74, REC 1974.

29. La Sentència del TJCE Van Duyn, citada en la nota anterior, fixa les condicions per a l'aplicabilitat directa; igualment ho fa la STJCE Felicitas, de 15 de juliol de 1982, ass. 270/81, REC 1982 (citades a Trayter Jiménez, Juan Manuel, «El procedimiento de elaboración y ejecución de reglamentos y directivas: problemas y perspectivas», a: autors diversos, *El desenvolupament del dret administratiu comunitari*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, p. 144).

30. En aquest sentit ja hem vist que l'art. 3.1 Directiva 90/313 fa referència a «qualsevol persona física o jurídica que ho sol·liciti».

31. García Ureta considera que la manca de concreció de la Directiva no implica que els estats estiguin habilitats per infringir l'obligació que assenyalava l'art. 3.1, citant com a mostra d'aquesta interpretació la que el TJCE ha fet de l'art. 189 TCEE a l'afer Francovich c. Itàlia, ass. C-6/90 i C9/90, REC I, 1991 (García Ureta, *op. cit.*, p. 143). En el mateix sentit es pronuncien Fernández Ramos (Fernández Ramos, *op. cit.*, p. 143); Sánchez Morón (Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 51-52) i García Ureta, Agustín; Arropide Erkoreka, Itziar, «Sobre la transposició de tres normes ambientals comunitàries en el derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996, p. 63 i 67.

32. Sentència Marshall de 1988 citada a Trayter Jiménez, Joan Manuel, «El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y los jueces en su aplicación», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, p. 236.

les persones jurídiques amb caràcter general, en especial en un àmbit com el del medi ambient, on és ben conegut que actualment la participació ciutadana s'articula, principalment, a través d'associacions de protecció i defensa del medi ambient i organitzacions no governamentals.<sup>33</sup> A més, no s'ha d'oblidar que aquestes associacions tenen una legitimitació general per a la defensa d'interessos col·lectius respecte a alguns àmbits de l'actuació pública,<sup>34</sup> com pot ser la intervenció sobre el medi ambient, cosa que incrementa la necessitat d'informació de l'activitat administrativa.

Una altra qüestió que hauríem de comentar respecte al subjecte actiu del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient és la que fa referència a la possible consideració de les administracions públiques com a subjectes actius.

En principi, sembla difícil poder arribar a considerar que les administracions públiques formen part de l'esfera activa del dret d'accés.<sup>35</sup> En cap moment, ni a la Llei 38/1995 ni a la Directiva 90/313 es fa referència a aquesta possibilitat.

Normalment, les sol·licituds d'informació per part d'una administració pública a una altra no s'ha d'articular mitjançant el dret d'accés, sinó a través d'altres mecanismes, com poden ser les relacions interadministratives de col·laboració o informació.<sup>36</sup>

Resolts els problemes relatius a la configuració general de l'àmbit subjectiu del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient, cal dir que la Llei 38/1995 mateixa estableix que el sol·licitant no cal que acrediti un interès determinat en la informació que sol·licita. Això no vol dir que en determinats casos, especialment els relatius a la informació que afecta la intimitat i la continguda en els documents nominatius, com veurem posteriorment, es prevegi una legitimitació especial per accedir-hi.

#### 4. Subjecte passiu

El subjecte passiu del dret d'accés serà aquell que tindrà l'obligació de facilitar l'accés a una informació que estigui en el seu poder quan li hagi estat sol·licitada.

33. Així ho reconeixia, entre d'altres, el Comitè Econòmic i Social en el seu dictamen a la proposta de directiva reguladora del dret d'accés a la informació sobre medi ambient on deia que «recolza les propostes de la Comissió relatives en una difusió més àmplia de les informacions sobre medi ambient i una major cooperació amb les associacions de protecció del medi ambient, els organismes no governamentals i altres organismes interessats» (DOCE, sèrie C, núm. 139, de 5 de juny de 1989, p. 47).

34. Baño León, José María, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», a: Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993, p. 93.

35. Del mateix parer es manifesta Martín Mateo, *op. cit.*, p. 195 i Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 45.

36. En general podríem considerar que aquest deure d'informació recíproca entre administracions deriva de la previsió de l'art. 4.1 LRJPAC: «Les administracions públiques, en el desenvolupament de la seva activitat i en les seves relacions recíproques, hauran de: facilitar a les altres administracions la informació que precisin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves competències pròpies».

Embid Irujo considera, en estudiar la regulació que del dret d'accés estableix la LRJPAC, que s'ha de fer una distinció respecte a la titularitat de l'accés per part de les administracions públiques. D'una banda, en el cas en què una Administració sol·liciti informació per propiciar o facilitar l'exercici de les seves pròpies competències com a poder públic, aquestes serien titulars del dret d'accés a la documentació administrativa.

D'altra banda, en el supòsit que les competències fossin de l'Administració posseïdora de la informació hauríem d'estar en el deure general de col·laboració interadministrativa o als mecanismes especials que s'haguessin pogut establir entre elles (a: Embid Irujo, *op. cit.*, p. 110).

En principi els subjectes passius del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient seran les administracions públiques competents (art. 1 de la Llei 38/1995).

Destaca, en primer lloc, l'ús del concepte d'administració competent que fa l'art. 1 de la Llei 38/1995, quan la Directiva 90/313 parla de les informacions en possessió de les administracions públiques que tinguin responsabilitat en matèria de medi ambient.

Es pot observar que existeix una divergència entre la regulació estatal i la comunitària respecte a la relació entre la informació i l'Administració. En aquest sentit, considerem que ambdues han de fer referència al fet que les administracions públiques sol·licitades prenguin decisions, siguin de l'ordre que siguin, que afectin el medi ambient. És a dir, no creiem que en el cas de l'Administració general de l'Estat únicament es pugui sol·licitar informació al Ministeri del Medi Ambient, sinó que es podrà fer una sol·licitud d'informació a qualsevol òrgan que prengui decisions en matèria de medi ambient (per exemple, en l'actualitat, al Ministeri de Foment, al de Sanitat o al d'Agricultura). El principi de transparència en l'actuació administrativa ha de primar per sobre de la conjuntural distribució formal de les competències entre els diferents òrgans de l'Administració.

En segon lloc, per administracions públiques s'ha d'entendre les establertes a l'art. 2 LRJPAC (art. 2.2 de la Llei 38/1995), és a dir:

- Les administracions territorials: l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local.
- Les administracions institucionals: entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o que depenen de qualsevol administració pública.

Respecte al segon tipus d'administracions citades, es pot plantejar algun dubte respecte a què entenem per entitats de dret públic. En aquest sentit, i atès que aquest segon paràgraf de l'art. 2.2 LRJPAC ha de correspondre amb la previsió de l'art. 6 de la Directiva 90/313, seria escaient usar aquí el criteri creat per la jurisprudència del TJCE respecte a quins ens cal que siguin considerats *Estat* a l'efecte de l'aplicació de la normativa comunitària.<sup>37</sup>

El TJCE considera que són requisits perquè uns ens siguin considerats com a administració pública que aquests participin d'una manera efectiva en l'exercici de poders públics<sup>38</sup> o la cura d'interessos generals de l'Estat.<sup>39</sup> Per això, per al TJCE,

37. Hem de deixar clar en aquest punt que aquesta jurisprudència ha estat creada per determinar si alguns ens no complien els requisits establerts en les regulacions de la lliure circulació de treballadors (art. 48 TCEE), la llibertat de concurrència empresarial i els ajuts atorgats pels estats (art. 92 TCEE), entre altres matèries.

38. Els poders públics són l'encarnació de la sobirania de l'Estat i com a tal concedeixen als subjectes que en són investits el fet de valer-se de prerrogatives més exorbitants que les que li atorgaria el dret comú, dels privilegis i els poders coercitius als quals els privats s'hauran de sotmetre (Sciortino, Antonella, «Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario (art. 48, par. 4 TCEE)», RIDPC, 1994, p. 400).

39. En aquest sentit s'expressen les sentències del TJCE *Lawrie-Blum c. Wurtemberg*, ass. 66-85, de 3 de juliol de 1986, i *Comissió c. Bèlgica*, ass. 149/79, de 26 de maig de 1982, entre d'altres.

perquè un organisme sigui considerat com a públic no influeix la naturalesa jurídica de l'ens en qüestió, sinó que el que importa és el contingut de l'activitat que porta a terme (naturalesa de la tasca i eventualment de la competència).<sup>40</sup>

Això no vol dir que cada estat membre, en el seu àmbit intern, no pugui delimitar com millor cregui els propis aparells públics o assumir, en el sector econòmic, com a propi, l'activitat d'altra forma deixada a la iniciativa econòmica privada. En això els estats són sobirans, però no es pot oposar la seva potestat autoorganitzativa amb la finalitat de retallar les mesures d'aplicació del dret comunitari.<sup>41</sup>

Així doncs, aquells ens, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica pública o privada, que portin a terme activitats específiques de l'Administració, és a dir, l'exercici de potestats públiques o la tutela dels interessos generals, podran ser considerats subjectes del dret d'accés als nostres efectes. I això, perquè la Llei 38/1995 és la transposició d'una directiva comunitària, per la qual cosa és necessari seguir els criteris establerts per la Unió Europea respecte a què cal entendre englobat sota el concepte d'administració pública.

Seguint el criteri establert podríem considerar que totes aquelles empreses públiques, organismes autònoms, administracions independents, consorcis, mancomunitats i altres òrgans creats en el marc de les relacions interadministratives seran subjectes passius del dret d'accés sempre que compleixin els requisits que hem assenyalat anteriorment.

Qüestió diferent, però que també requereix tractament des de la perspectiva del subjecte passiu del dret d'accés, és la relativa a les empreses privades que gestionen serveis públics, respecte a les quals l'art. 2.2 de la Llei 38/1995 estableix que, sigui quina sigui la modalitat de contracte de les establertes a la Llei de contractes de les administracions públiques, aquestes estan obligades a facilitar informació relativa al medi ambient a l'Administració pública titular del servei quan aquesta els la sol·liciti.

## 5. Objecte del dret

L'objecte del dret és l'accés a la informació relativa al medi ambient, i per això ens proposem estudiar aquí, d'una banda, què és l'accés, i d'una altra banda, què és la informació relativa al medi ambient.

### A. Accés a la informació

Tradicionalment s'han establert dos mecanismes perquè els ciutadans puguin accedir a la informació que està en mans de l'Administració: l'accés a les mateixes

40. Entre altres, la Sentència del TJCE Sotgiu c. Deutsche Bundespost, ass. 152/73, de 12 de febrer de 1974, que fou la primera sentència on es fixaren aquests criteris respecte a la llibertat de circulació dels treballadors consagrada en l'art. 48 TCEE.

41. Com assenyalava Parejo, aquests criteris, més que diluir la distinció entre públic i privat, l'aclareixen, en reduir el camp del primer i del seu règim peculiar al caracteritzat per l'exercici d'autoritat, o, amb major generalitat per la prossecució de l'interès general (Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia y Administración*, Madrid: INAP, 1995, p. 44).

oficines administratives on aquesta es trobi i l'accés mitjançant una còpia d'aquesta informació.<sup>42</sup>

La Directiva 90/313 no ha previst cap mecanisme concret en relació a l'accés a la informació en matèria de medi ambient i, en aquest sentit, la Llei 38/1995 ha seguit la regulació de la LRJPAC que, en el seu art. 37, únicament preveu amb caràcter general l'accés als arxius i registres administratius mitjançant una còpia.<sup>43</sup>

Respecte a l'entrega de la còpia, la Llei 38/1995 preveu que les administracions públiques subministraran la informació en el suport material en què se'ls hagi sol·licitat, sempre que aquest estigui disponible per a l'Administració. Aquesta previsió, juntament amb la introducció de les eines informàtiques a les tasques administratives, ha de permetre l'accés mitjançant aquests suports per part dels ciutadans.

L'accés a la informació mitjançant les xarxes informàtiques pot ser avantatjós per als ciutadans, perquè els pot suposar un accés més ràpid a la informació i també un estalvi de temps i diners; però també ho pot ser per a les administracions que, un cop introduïda la informació a la xarxa, podran garantir-ne l'accés per part de tots aquells ciutadans que tinguin accés a la xarxa i estalviar-se així la feina de facilitar en cada cas la informació que sol·licitin els ciutadans.

Actualment s'estan portant a terme diversos debats en alguns fòrums europeus sobre el futur de l'accés a la informació en mans dels poders públics mitjançant les autopistes de la informació i s'està observant que pot ser un important mecanisme per incrementar el coneixement per part dels ciutadans de les tasques que porta a terme l'Administració.<sup>44</sup> El legislador espanyol no ha previst cap mecanisme concret en l'àmbit del medi ambient, malgrat que existeixen algunes experiències d'accés a la informació en matèria de medi ambient mitjançant la xarxa Internet.<sup>45</sup>

---

42. Així s'ha fet, per exemple, a França, on l'art. 4 de la Llei de 17 de juliol de 1978 estableix que els titulars del dret d'accés poden consultar els documents al mateix lloc o per lliurament d'una còpia després de pagar; a Itàlia, on l'art. 25 de la Llei 241/1990 estableix que el dret d'accés s'exercirà mitjançant l'examen i l'obtenció de còpia, condicionada al reemborsament del cost de producció.

A la Unió Europea, el Codi de conducta aprovat conjuntament pel Consell i la Comissió, i les dues decisions posteriors estableixen que l'accés a la documentació s'efectuarà, o bé mitjançant consulta *in situ*, o bé mitjançant entrega d'una còpia.

43. Ara bé, cal matisar que l'art. 37 mateix, paràgraf 7è, estableix que en aquells casos en què els sol·licitants siguin investigadors que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant podran ser autoritzats per accedir directament als expedients, sempre que es garanteixi degudament la intimitat de les persones. Encara que, aquesta regulació és supletòria a l'establerta a la Llei 38/1995 (disposició final primera de la Llei 38/1995), sembla que podem concloure que quan concorrin aquestes causes específiques els sol·licitants podran accedir a la informació directament. De totes maneres, en aquest cas la dificultat apareixerà en el moment de buscar el contingut que cal donar als conceptes jurídics indeterminats que conté el precepte, com són, per exemple, l'interès històric, científic i cultural rellevant (Álvarez Rico, *op. cit.*, p. 492).

44. Conferència de l'SDU, *The information society and government information in Europe* dut a terme a la Haia, els dies 21 i 22 de novembre de 1996 (a l'adreça d'internet: <http://www2.echo.lu/legal/en/access/access.html>).

45. Amb caràcter general en l'àmbit estatal s'ha aprovat el Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per l'Administració general de l'Estat (BOE, núm. 52, de 29 de febrer). En l'àmbit estatal es proporciona informació sobre el medi ambient a: <http://www.mma.es>. En l'àmbit de Catalunya el Departament de Medi Ambient proporciona informació sobre el medi ambient al seu servidor: <http://www.gen-cat.es/mediamb.htm>.

En tot cas, la incorporació de les tècniques informàtiques en l'àmbit de l'accés a la informació administrativa s'haurà de realitzar amb cautela. D'una banda, l'ús indiscriminat de les xarxes informàtiques pot provocar una discriminació respecte a l'accés a aquelles persones que no tinguin suficients recursos econòmics o de coneixement per poder accedir a la informació administrativa mitjançant aquests mecanismes. D'altra banda, un increment desmesurat de la feina de l'Administració per introduir la informació a Internet pot col·lidir amb el principi d'eficàcia en la seva activitat. A més, la disposició d'informació administrativa a Internet pot suposar un conflicte amb la intimitat de les persones, ja que aquesta pot no trobar-se en l'actualitat plenament garantida en l'àmbit d'Internet.

En un altre ordre de qüestions, el problema general amb què es podran trobar els ciutadans quan desitgin accedir a la informació serà el de la seva localització, ja que, com s'ha destacat en parlar del subjecte passiu del dret d'accés, aquests poden ser una infinitat, des d'administracions estatals, regionals i locals, fins a empreses públiques i privades. A més, cal tenir en compte que dins l'Estat les competències en matèria de medi ambient estan distribuïdes entre diferents nivells territorials.<sup>46</sup>

Per tot això és fàcil que el ciutadà que busca informació sobre medi ambient no sàpiga a quina administració ha de dirigir la seva sol·licitud per tal de localitzar aquella informació objecte del seu interès. En aquest sentit podria ser interessant crear algun tipus d'oficina centralitzada i unificada d'informació en matèria de medi ambient on els ciutadans es poguessin dirigir en primera instància per saber a quina administració pública o arxiu en concret es troba la informació que busca<sup>47</sup> o,

46. Per exemple, a Espanya tant l'Estat, com les comunitats autònomes i els ens locals (no únicament els municipis, sinó també les províncies i les comarques) tenen competències en matèria de medi ambient.

47. El Reial Decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació administrativa i atenció als ciutadans (BOE, núm. 55, p. 8486), preveu la creació de tot un seguit d'òrgans administratius encarregats de facilitar informació als ciutadans: unitats d'informació administrativa, centres d'informació administrativa, oficines d'informació i atenció al ciutadà, Comissió Interministerial d'Informació Administrativa i comissions ministerials d'informació administrativa.

A més, es preveu la possibilitat de signar convenis de col·laboració entre diferents administracions públiques per «acordar que des de les oficines d'informació i atenció de qualsevol d'aquestes pugui oferir-se als ciutadans la informació administrativa de les altres. Així articulen els mecanismes de comunicació necessaris per a l'intercanvi de la informació, i també la creació d'oficines integrades d'informació amb la participació de diverses administracions públiques».

De tota manera, s'ha de dir que l'objecte d'aquesta regulació no coincideix, donada la seva redacció, amb l'objecte del dret d'accés, ja que aquí es preveu el coneixement d'informació general per part dels ciutadans (és a dir, «la informació relativa a la identificació, fins, competència, estructura, funcionament i localització d'organismes i unitats administratives; la referida als requisits jurídics o tècnics que les disposicions imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que els ciutadans es proposin realitzar; la referent a la tramitació de procediments, als serveis públics i prestacions, i també a qualsevol altres dades que aquells tinguin necessitat de conèixer en les seves relacions amb les administracions públiques, en el seu conjunt, o en algun dels seus àmbits d'actuació, art. 2.1). També es preveu el coneixement de la informació particular per la qual s'ha de mostrar la qualitat d'interessat en un procediment o d'una especial legitimitat.

És una llàstima que no s'hagi aprofitat la creació de tota aquesta xarxa d'informació al ciutadà per facilitar-li l'accés a qualsevol informació i no solament a aquella que faci referència a les relacions entre els ciutadans i les administracions públiques, en especial tenint en compte que aquest Reial decret és posterior a la Llei 38/1995.

encara que se'n creessin tantes com nivells territorials d'administració mediamiental existeixen, que hi hagués una sòlida coordinació entre elles.<sup>48</sup>

Finalment, pel que fa al preu que podran cobrar les administracions públiques per facilitar les còpies de la informació sol·licitada, la Llei 38/1995 estableix que «l'exercici del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient donarà lloc, si escau, al pagament del preu públic que pugui haver establert l'Administració pública que hagi de subministrar la informació». Veiem així que únicament s'està preveient la possibilitat que les administracions públiques cobrin un preu per la informació, però no s'estableix en quins casos ni sota quines condicions.

Actualment s'està debatent en diferents fòrums europeus qüestions relatives al preu que cal cobrar als ciutadans que sol·liciten informació administrativa. Dos elements sembla que guien aquest debat. D'una banda, la necessitat que els ciutadans interessats a adquirir informació paguin un preu que cobreixi els costos de producció de la informació i la còpia que se'ls facilita (costos no únicament materials sinó també personals). D'altra banda, la voluntat que quan les empreses o els ciutadans treguin un profit empresarial o comercial de la informació facilitada per l'Administració, satisfacin un preu superior pel subministrament.<sup>49</sup>

El legislador comunitari en un primer moment va voler facilitar l'accés generalitzat i gratuït a la informació, però en la redacció final de la Directiva 90/313 s'imposà la voluntat que es pogués cobrar un preu per la informació facilitada per l'Administració. Malgrat que en l'actual redacció de l'art. 5 de la Directiva 90/313 no s'estableix cap criteri respecte al preu, sembla que s'hauria d'entendre que el preu que cobrin les administracions ha de ser el preu del cost de produir la còpia de la informació que serà facilitada als ciutadans. Així mateix, en els casos en què la informació a la qual s'ha accedit sigui posteriorment utilitzada per obtenir un lucre, aquest fet s'hauria de reflectir en el preu que es cobri per accedir-hi.

## B. *La informació sobre medi ambient*

Per portar a terme l'estudi del que hem d'entendre per informació sobre el medi ambient, primer farem una aproximació al continent, és a dir, la informació; i posteriorment serà objecte d'anàlisi el seu contingut material, el medi ambient.

### a) *Formes d'expressió*

La Llei 38/1995 regula l'accés dels ciutadans a la informació en matèria de medi ambient. Es pot observar que la Llei 38/1995 preveu un objecte del dret

48. Per exemple, a través dels mecanismes previstos a l'art. 4 LRJPAC.

49. Seminari sobre accés a la informació (*Workshop on access to government information*), celebrat a Luxemburg el 26 i 27 de juny de 1995, organitzat pel *Policy Studies Institute of London* per encàrrec de la Direcció General XIII de la Comissió Europea (l'accés a les actes d'aquest seminari s'ha fet a través de la xarxa Internet: [http://cec.lu/legal/en/access/workshop/minutes.htm#HD\\_NM\\_74](http://cec.lu/legal/en/access/workshop/minutes.htm#HD_NM_74)).

d'accés diferent al que tradicionalment estableixen l'ordenament jurídic espanyol<sup>50</sup> i, en general, altres ordenaments jurídics.<sup>51</sup>

Així doncs, el dret d'accés ha vingut lligat a diferents objectes: arxius, registres, documents, expedients, informació. En aquest punt cal que vegem breument les diferències que existeixen entre aquests objectes; això ens permetrà valorar la pertinença de la previsió realitzada per la Llei 38/1995.

Els arxius són «el conjunt orgànic de documents generats per qualsevol institució en l'exercici de les seves funcions, que són testimoni de les activitats que realitzen i que han de donar servei als ciutadans per mitjà de la custòdia i la informació dels seus drets i interessos, la bona gestió de les institucions i el foment de la investigació que ajudi al progrés i promogui la cultura».<sup>52</sup> Més difícil resulta trobar una definició de registre, ja que tradicionalment hi ha hagut una gran controvèrsia doctrinal al voltant d'aquest concepte.<sup>53</sup> En tot cas, a l'efecte del comentari que estem realitzant, cal destacar que, en general, l'objectiu dels registres és el de permetre a l'Administració un millor coneixement per tal de realitzar un control efectiu de les persones, activitats o empreses.<sup>54</sup> Però també hi ha registres que tenen com a objectiu fer constància de tot escrit o comunicació que es presenti o que es rebi en qualsevol unitat administrativa i de tot escrit o comunicació oficials adreçats a altres òrgans oficials o particulars.<sup>55</sup>

Cal fer un primer comentari en aquest punt: tant els arxius com els registres es troben formats per documents. Ara bé, no tot document de l'Administració es troba en un arxiu o en un registre.<sup>56</sup> Per això, des del punt de vista de la transparència administrativa sembla que preval la necessitat de delimitar l'objecte del dret d'accés respecte als documents i no únicament respecte als arxius i registres.

50. Així, per exemple, l'art. 105.c CE i l'art. 37.1 LRJPAC fan referència a l'accés als arxius i registres administratius.

51. Tant la legislació francesa, com la sueca, la italiana o la nord-americana, per citar-ne algunes, fan referència a l'accés a la documentació administrativa. La mateixa cosa succeeix amb la normativa comunitària.

52. Llei de 26 d'abril de 1985, d'arxius de Catalunya (DOGC, núm. 536, de 10 de maig de 1985).

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

53. Vegeu un reflex d'aquesta polèmica a Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planreamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989, p. 261.

54. Salas, Javier, *Registros de empresas periodísticas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla: Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1975, p. 22 i seg. Es pot observar l'amplitud de la definició proposada, la qual cosa respon a la dificultat, comentada anteriorment, de trobar un criteri unificador de l'àmplia diversitat de registres administratius que existeixen.

55. Aquests serien els regulats a l'art. 38 LRJPAC. Aquest precepte ha estat desplegat en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya pel Decret 360/1994, de 15 de desembre, del registre d'entrada i sortida de documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, modificat pels decrets 95/1995, de 24 de març i 262/1997, de 17 d'octubre.

56. Com posa en relleu Heredia, no pot parlar-se d'arxius sense documents; en canvi, sí que hi podeu haver documents sense existir arxius (Heredia Herrera, Antonia, *Arxivística general. Teoría y práctica*. Sevilla: Servicio de publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986, p. 87).



Pel que fa a document, la Llei del patrimoni cultural català ens diu que «document és tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol tipus de suport material i qualsevol altra expressió gràfica que constitueixi un testimoni de les funcions i activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació».<sup>57</sup> Així doncs, podem observar que el document es presenta com un suport material (paper, casset, vídeo, disquet) en el qual un medi (oral, escrit, imatges, sons) fixa el contingut (informació).

I és precisament el contingut del document, la informació, l'objecte del dret regulat a la Llei 38/1995. Ara bé, això no vol dir que l'accés es produeixi independentment del document on es troba.<sup>58</sup> Justament, considerem que l'existència d'un document és un pressupost per a l'exercici del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Aquest fet, més que suposar una limitació de l'àmbit objectiu del dret d'accés previst a la Llei 38/1995, suposa la delimitació de l'objecte de l'obligació de l'Administració enfront de les sol·licituds d'accés que li dirigeixin els ciutadans. En aquest sentit, els ciutadans no podran accedir de manera unitària a informació que es trobi dispersa en diversos documents. És a dir, el dret d'accés a la informació sobre medi ambient no hauria de suposar el reconeixement d'un deure de l'Administració de crear nous documents que reuneixin una informació dispersa en diferents documents per tal de satisfer una demanda d'accés.<sup>59</sup>

Reprent el comentari de la Llei 38/1995, es pot observar que la regulació que conté supera els límits de l'establerta a la LRJPAC, que únicament en fa referència com a objecte del dret d'accés als arxius i registres i, en general, als documents que formin part d'un expedient conclòs en el moment de sol·licitar l'accés.

#### b) Contingut material de la informació

L'art. 2.1 de la Llei 38/1995 estableix tot un seguit de matèries que s'han d'entendre com a informació sobre medi ambient:

«a) L'estat de les aigües, l'aire, el sòl i les terres, la fauna, la flora i els espais naturals, incloses les seves interaccions recíproques, com també les activitats i mesures que hagin afectat o puguin afectar l'estat d'aquests elements del medi ambient.

---

57. Art. 19 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català.

58. Segons Domínguez Luis, «la frontera entre documentació i informació és certament flexible. Es diu que la noció de documentació és una noció objectiva, que la d'informació és una noció subjektiva, relativa. Aquella serveix de material de base per a aquesta: el document constitueix el suport físic que acull la informació com a producte intel·lectual de l'home», (a Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, p. 537).

59. Qüestió diferent considerem que és la impressió de documents que es trobin emmagatzemats en suport informàtic. Fins i tot es podria considerar que no seria contrari al principi de l'existència del document el supòsit que es donaria quan la informació es troba dispersa en una base de dades. Seguint el sentit que hem donat al document, en aquest cas ens trobaríem amb un document de tipus informàtic que adquireix el seu contingut definitiu en el moment de plasmar-se per ser entregat al ciutadà que l'ha sol·licitat.

»b) Els plans o programes de gestió del medi ambient i les actuacions o mesures de protecció ambiental.»

Ara bé, són aquestes totes les matèries que cal entendre sota la noció de medi ambient? Com a punt de partida cal destacar la inexistència d'una noció unitària general de medi ambient, tant d'àmbit estatal com comunitari.<sup>60</sup>

Com exposa Jordano, la principal reflexió que s'ha fet en la doctrina espanyola respecte al concepte de medi ambient és la que fa referència a la qüestió de si cal entendre'l en un sentit estricte o si, d'altra banda, se l'ha d'entendre en un sentit ampli.<sup>61</sup>

Per posar un exemple extret de la doctrina espanyola, Martín Mateo manté una postura que engloba una noció estricta del concepte jurídic de medi ambient, que inclouria aquells elements naturals de titularitat comuna i de característiques dinàmiques, és a dir, l'aigua, l'aire, els vehicles bàsics de transmissió, suport i factors essencials per a l'existència de l'home sobre la terra, i així doncs es descartaria, per exemple, el sòl.<sup>62</sup>

En canvi, altres autors, com López Ramón, se situen en una línia que postula una concepció de medi ambient en un sentit ampli que engloba el medi ambient urbà (activitats classificades, patrimoni històric artístic i cultural), el medi ambient rural (espais protegits) i els cinc recursos naturals típics (sòl i subsòl, aigua, aire, flora i fauna).<sup>63</sup> En aquesta línia, Domper Ferrando considera inclosos dins la noció de medi ambient: els recursos naturals (renovables i no renovables) i els elements artificials creats per l'acció de l'home (patrimoni històric i altres aspectes o béns culturals), les tècniques de protecció i millora (com l'urbanisme i l'ordenació del territori), els agents contaminants (el soroll i les vibracions, els residus, les radiacions, les activitats industrials i classificades) i la vida humana i el seu entorn.<sup>64</sup>

Atès l'objecte d'aquest estudi, obviem aquí entrar en una qüestió tan polèmica i debatuda com és la de trobar un concepte jurídic de medi ambient. Per això, únicament hem reproduït les anteriors opinions doctrinals, per mostrar alguns dels punts del debat actual.

En aquest debat ha participat el Tribunal Constitucional, STC 102/1995, de 26 de juny,<sup>65</sup> en un intent de buscar quina és la noció de medi ambient que recull la Constitució i l'ordenament jurídic espanyol. Després de considerar que «[...] el cas del medi ambient, que gramaticalment comença amb una redundància i que, en el llenguatge forense, ha de qualificar-se com a concepte jurídic indeterminat amb un

60. García Ureta destaca que no existeix una noció comunitària de medi ambient, qüestió per la qual ens trobem davant una certa dificultat per definir què hi hem d'entendre inclòs (a García Ureta, *op. cit.*, p. 137).

61. Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: José María Bosch Editor, 1995, p. 56.

62. Martín Mateo, *op. cit.*, p. 85-86.

63. López Ramón, Fernando, «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, p. 41-42.

64. Domper Ferrando, Javier, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Madrid: Civitas, 1992, p. 65-81.

65. BOE núm. 181, de 31 de juliol de 1995.

talant pluridimensional i, per tant, interdisciplinari»,<sup>66</sup> busca en l'ordenament jurídic aquells sectors que han estat lligats a la noció de medi ambient, per concloure que:

«Així, el medi ambient com a objecte de coneixement des d'una perspectiva jurídica estaria compost pels recursos naturals [...]. La flora i la fauna, els animals i els vegetals o plantes, els minerals, els tres "regnes" clàssics de la Naturalesa amb majúscules, en l'escenari que impliquen el sòl i l'aigua, l'espai natural. No obstant això, ja des de la seva aparició en el nostre ordenament jurídic l'any 1916, sense saber-ho, s'incorporen uns altres elements que no són naturalesa sinó història, els monuments, com també el paisatge, que no és només una realitat objectiva sinó una manera de mirar, diferent en cada època i cultura».<sup>67</sup>

Sembla, així doncs, que el Tribunal Constitucional ha començat a manejar un concepte ampli de medi ambient.

Deixant de banda els comentaris que de ben segur es faran sobre aquesta sentència de l'alt Tribunal, cal que recuperem la noció de medi ambient que ha introduït la Llei 38/1995, per contrastar-la posteriorment amb la que ha configurat el Tribunal Constitucional. Així, per a la Llei 38/1995, la informació sobre medi ambient és tota aquella relativa a:<sup>68</sup>

a) L'estat de l'aigua, l'aire, el sòl i les terres, la fauna, la flora, els espais naturals i les seves interaccions recíproques. La Llei 38/1995 no ha inclòs el soroll, com sí que ho havia previst la Directiva 90/313.

b) Les activitats i mesures que els afectin o puguin afectar. El concepte d'«activitats» és omnicomprensiu de tot tipus d'accions, tant públiques com privades, mentre l'Administració en tingui coneixement.<sup>68bis</sup>

El fet que s'usin els termes «afectin o puguin afectar» per delimitar l'objecte del

66. FJ 4.

67. FJ 6.

68. L'art. 9 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (DOGC núm. 2598, de 13 de març), estableix que per informació ambiental cal entendre aquella referida a:

a) La qualitat dels recursos naturals i les condicions del medi ambient en l'àmbit territorial de Catalunya

b) Els objectius i les normes de qualitat sobre el medi ambient i, especialment, sobre els nivells màxims d'emissió fixats legalment

c) Les principals fonts d'emissió de contaminants

d) Els nivells d'emissió i la resta de prescripcions tècniques establertes amb caràcter general i les millors tècniques disponibles que han de servir de base per a establir-los.

68 bis. En aquest sentit, la sentència del TJCE, de 17 de juny de 1998, ass. C-321/96 (pendent de publicació en el Recull de Jurisprudència), que resolva una qüestió prejudicial interposada per un jutge alemany relativa a la interpretació que s'havia de donar a dos preceptes de la Directiva 90/313, de 7 de juny, sobre llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient considera que «del tenor literal d'aquest precepte [art.2.a) [Directiva 90/313] es deriva que el legislador comunitari va pretendre donar a aquest concepte [mesures administratives i programes de gestió del medi ambient] un sentit ampli que abastés tant les dades com les activitats referents a l'estat d'aquests elements» (apartat 19). Per tant, cal entendre que, en referir-se a mesures, no s'està fent altra cosa que posar un exemple d'activitat administrativa i, per això, «per ser una informació sobre medi ambient a efectes de la directiva és suficient que un informe de l'Administració, com el controvertit en l'assumpte principal, constitueixi un acte que pugui afectar o protegir l'estat d'algun dels sectors del medi ambient als quals es refereix la Directiva» (apartat 21).

dret d'accés pot suposar un possible límit negatiu per a l'accés a la informació relativa al medi ambient, ja que es dona un àmbit de discrecionalitat força ampli a l'Administració competent per tal de decidir si la informació sol·licitada afecta o pot afectar el medi ambient per entendre-la com a objecte del dret d'accés.

García Ureta considera que la Directiva no indica si aquestes mesures abasten les propostes legislatives que, a diferència del punt següent, no tenen caràcter de mesures administratives.<sup>69</sup>

c) Les activitats i mesures destinades a protegir-les, incloses les mesures administratives.

El supòsit és el mateix que l'anterior, malgrat que en aquest cas les activitats o mesures no afecten el medi ambient en sentit negatiu, entrès com a perjudici d'aquest, sinó en sentit positiu, ja que estan destinades a protegir-lo.

d) Els programes de gestió del medi ambient.

D'una primera lectura d'aquest precepte de la Llei 38/1995, que ve a ser una reproducció pràcticament literal de la Directiva 90/313, es desprèn fàcilment que la noció de medi ambient emprada per aquesta és molt més limitada que la configurada pel Tribunal Constitucional.

Així, veiem que hi ha altres elements que podrien considerar-se inclosos en la noció de medi ambient i que no han estat expressament previstos ni en la Directiva 90/313 ni posteriorment en la Llei de trasllat. Alguns d'aquests, la mancança dels quals ha estat posada de relleu per algunes institucions comunitàries i per la doctrina, són els següents:

En primer lloc, els éssers humans i els paisatges, que no sembla que s'hagin inclòs dins les informacions susceptibles d'accés.<sup>70</sup>

En segon lloc, «l'exportació de les instal·lacions d'incineració utilitzades per a l'eliminació de residus», que, malgrat que el Parlament Europeu va suggerir d'incloure-ho dintre aquesta enumeració, no fou recollida en la Directiva 90/313, ni posteriorment en la Llei 38/1995.

En tercer lloc, la informació sobre la seguretat nuclear i radiològica,<sup>71</sup> i els productes químics, malgrat que es puguin ja veure afectats en demanar informació sobre els elements anteriors.

Finalment, els béns materials i el patrimoni cultural que durant el procés d'elaboració de la Directiva 90/313 es van intentar incloure dins la informació

69. García Ureta, *op. cit.*, p. 138.

70. García Ureta destaca que és comú a la doctrina entendre que dins una noció àmplia de medi ambient s'haurien de tractar també aquestes qüestions. A més, considera que no existeix aparentment cap raó fonamentada per excloure els éssers humans de la regulació de la Directiva 90/313, i encara més si tenim en compte que sí que van ser recollits en la Directiva 85/337, d'avaluació d'impacte ambiental (a García Ureta, *op. cit.*, p. 139).

71. Per exemple, la informació relativa a la gestió i emmagatzematge de residus radioactius, elaboració de combustibles nuclears, protecció dels materials nuclears, protecció radiològica de les persones, informació relativa a les emergències radiològiques, condicions d'exportació de productes alimentaris i pinsos després d'un accident nuclear o altres situacions d'emergència radiològica.

En aquest sentit el Parlament Europeu va suggerir d'incloure dins aquesta enumeració d'elements integradors del medi ambient «els nivells sonors i la radiació radioactiva», que no va ser recollit a la Directiva del Consell.

sobre el medi ambient, que ja eren mencionats en la Directiva 85/337, d'avaluació d'impacte ambiental, instrument també d'aplicació horitzontal quant a l'anàlisi d'incidències sobre tot tipus d'objectes ambientals.<sup>72</sup>

Veiem, així doncs, la disfuncionalitat que existeix entre el concepte constitucional de medi ambient i el concepte establert per la Llei 38/1995.

## 6. Límits i excepcions al dret d'accés

La Llei 38/1995 estableix alguns casos en què es limitarà el dret d'accés a la informació administrativa. Aquests casos estan establerts per tal de protegir un interès públic o privat que es considera més important i que, per això, s'ha de garantir amb major intensitat que el dret d'accés.

En aquest epígraf farem una anàlisi d'aquests casos en què s'estableix una limitació del lliure accés dels ciutadans a la informació relativa al medi ambient. Per portar a terme aquesta anàlisi, dividirem la nostra explicació en quatre apartats. En primer lloc, portarem a terme un estudi de les característiques generals dels límits al dret d'accés, en concret del seu àmbit i del marge d'apreciació que gaudeix l'Administració en el moment de determinar si una informació determinada es troba protegida per un límit determinat. En segon lloc, ens aproximarem a aquells límits que garanteixen interessos públics, posteriorment veurem els que garanteixen interessos privats i finalment aquells límits de caràcter formal.

### A. Introducció

Hi ha diverses qüestions que cal destacar en referència a la relació entre els límits i l'accés a la informació. En primer lloc, comentarem aquelles que tenen relació amb el trasllat de la Directiva 90/313, i a continuació analitzarem les consideracions generals que es desprenen de la Llei 38/1995.

En primer lloc, cal destacar que la regulació que portà a terme la Directiva 90/313, art. 3.2, feia referència al nombre màxim de limitacions que es poden establir; en conseqüència, es deixa als estats membres la possibilitat de denegar la informació en tots els casos previstos, o únicament en aquells que consideressin més necessaris. Aquesta possibilitat no ha estat, però, usada pel legislador espanyol.<sup>73</sup>

72. García Ureta, *op. cit.*, p. 139.

Però la Comissió Europea no sembla acceptar la inclusió d'aquest element dins l'objecte material de la Directiva 90/313, ja que, en resposta a una pregunta escrita al Parlament Europeu, va excloure els béns materials i el patrimoni cultural de l'àmbit de l'art. 2.a de la Directiva 90/313 (resposta a les preguntes escrites 210/92 i 211/92, 1992 al DOCE, sèrie C, núm. 317, p. 15).

73. En aquest sentit, Kramer considera en parlar de l'art. 3.2 Directiva 90/313, que aquest fet reflecteix una situació expressament reconeguda per l'art. 130 TCEE, és a dir, que la uniformitat de les regles mediambientals al si de la Unió Europea no és necessària, sempre que es garanteixi, dins la diversitat, una major protecció del medi ambient (a Kramer, *op. cit.*, p. 873).

La Llei 38/1995 estableix que aquest precepte no té caràcter bàsic, la qual cosa suposa poder considerar que les comunitats autònomes podran establir, en el cas que tinguin competències en aquestes matèries, menys limitacions que les previstes i així podran aconseguir una millor protecció del medi ambient ja que suposarà la possibilitat de mostrar més informació als ciutadans que ho desitgin.

En segon lloc, cal posar en relleu que en l'art. 8 de la proposta de Directiva es parlava de limitacions del dret d'accés en els casos en què aquest «pogués atemptar contra». Aquest redactat fou mantingut en les propostes i dictàmens posteriors,<sup>74</sup> però no fou recollit en el text definitiu de la Directiva, en el qual fou substituït per l'expressió «afectar a». Aquest canvi de redactat, que d'altra banda és el que preveu l'art. 3.1 de la Llei 38/1995, amplia els supòsits en els quals s'ha d'entendre limitat el dret d'accés, ja que el verb *afectar* no comporta únicament una consideració negativa, atès que l'exercici del dret d'accés podria també afectar positivament aquestes matèries, en el sentit que adquiririen publicitat i transparència, mentre que atemptar suposa directament una transgressió d'un bé jurídic que es vol protegir, la qual cosa l'afecta exclusivament de manera negativa.<sup>75</sup>

De totes maneres, de la lectura dels considerants de la Directiva<sup>76</sup> i de la relació d'aquesta norma amb el principi de transparència es pot considerar, malgrat la redacció final de la Directiva 90/313, que s'ha de recollir aquest segon sentit, és a dir, el de l'afecció de manera negativa dels béns jurídics que es volen protegir amb l'establiment dels límits al dret d'accés.<sup>77</sup>

Pel que fa a la regulació de límits del dret d'accés a la Llei 38/1995, en primer lloc, s'ha de destacar que en establir l'expressió «podran denegar», s'està atribuint un cert grau de discrecionalitat a l'Administració sol·licitada en tant que ha de decidir si l'accés a un document en concret afecta o no una matèria que l'ordenament jurídic vol protegir.

Actualment és acceptat per tota la doctrina el fet que la discrecionalitat administrativa no és un àmbit material confiat lliurement a l'Administració fora de tot control judicial. Per això, s'han anat articulant tant jurisprudencialment com doctrinalment tot un seguit de mecanismes jurídics que suposen, d'una banda, límits, i de l'altra, instruments de control de l'ús per l'Administració d'aquesta discrecionalitat.<sup>78</sup> D'entre aquests mecanismes, en destaca el de l'ús dels principis generals del dret com a límit de la discrecionalitat administrativa, que permet la

---

74. El Parlament Europeu va proposar una esmena (núm. 3), que volia limitar l'ús de les excepcions al dret d'accés en els termes següents: «Malgrat tot, aquestes excepcions només es tindran en compte quan es pugui parlar de perjudici clar i demostrable en cas de difusió de la informació i, a més, s'hagi efectuat una ponderació verificable adequada entre la importància de la reserva confidencial i la de la difusió». Aquesta esmena, que també era recollida en la proposta d'un nou considerant, no va prosperar. Malgrat això, mostra la concepció garantidora del dret d'accés que en tot moment va tenir el Parlament Europeu.

75. Es va seguir la fórmula emprada per la legislació francesa (art. 6 de la Llei de 17 de juliol de 1978).

76. El considerant 7è de la Directiva estableix que «en determinats casos específics i clarament definits podrà estar justificat rebutjar una petició d'informació sobre el medi ambient». Aquesta consideració del Consell en l'exposició de motius ens porta a entendre que els supòsits previstos en l'art. 3.2 de la Directiva 90/313 s'hauran d'interpretar de la manera més restrictiva possible.

77. En especial si tenim en compte la jurisprudència del Tribunal de Primera Instància, que considera que les excepcions del dret d'accés s'han d'entendre de manera restrictiva perquè no es frustri l'aplicació del principi d'atorgar al públic el major accés possible als documents que obren en poder de les institucions comunitàries (vegeu, entre d'altres, la Sentència del TPI de 5 de març de 1997, WWF UK c. Comissió, ass. T-105/95, Rec-II, apartat 56).

78. D'aquesta afirmació no s'ha de despendre que els límits a l'exercici per part de l'Administració de la discrecionalitat tinguin per objecte reduir-la o limitar-la.

determinació de la mesura aplicable en el cas que l'Administració pugui optar entre diverses mesures. La infracció d'aquests principis viciarà la decisió discrecional d'error de fet i en comportarà alhora la invalidesa.

Com ja hem destacat, actualment hi ha elements suficients per catalogar el principi de transparència com a principi general del dret.<sup>79</sup> Aquesta conclusió ens permet considerar el límit de la discrecionalitat de l'Administració en el moment d'optar sobre la conveniència de l'accés per part dels ciutadans a determinats documents i proposar el criteri del balanç o ponderació entre el principi de transparència i la protecció d'interessos públics o privats com a criteri per considerar si es pot accedir a un document o se n'ha de rebutjar l'accés. En tot cas, aquest límit no només ha de jugar en el moment posterior del control judicial de la decisió discrecional presa per l'Administració, sinó que també, i és en aquest moment el que més ens interessa, ha de servir de criteri inspirador per a l'Administració en el moment de prendre la seva decisió respecte a si ha de facilitar o no l'accés a la informació.

I és que un dels efectes dels principis generals del dret és que serveix com a font d'interpretació del conjunt de l'ordenament jurídic. Així, la virtualitat de considerar el principi de transparència com un principi general del dret és precisament l'efecte d'interpretar tot l'ordenament jurídic d'acord amb el seu contingut. I és precisament en aquest punt on podem observar uns majors efectes, ja que, essent el principi general de la transparència i no el del secret el que existeix actualment a Espanya, ens ha de permetre entendre que tota excepció d'aquest ha de ser taxada, reduïda i interpretada en el sentit més restrictiu possible, tenint en compte sempre que s'haurà de ponderar l'existència de dos principis en joc (d'una banda, el de transparència i, d'altra banda, un altre de públic o privat, que és precisament el que es vol protegir amb la limitació establerta) en el marc del principi de transparència.<sup>80</sup>

La tensió entre el principi general de la transparència i el del secret es troba latent amb la màxima intensitat en aquests supòsits. Es tracta, com va dir Bermejo Vera,<sup>81</sup> «d'una molt delicada tensió per a les valoracions de la qual no n'hi ha prou amb actituds romàntiques, ni tampoc, al contrari, amb posicions atrinxerades en pro de les informacions ocultes o prèviament depurades per a l'assimilació per part del gran públic». S'haurà de prendre, així, una actitud cauta.

En segon lloc, s'ha de posar en relleu que l'establiment d'aquests límits no impedeix l'exercici del dret d'accés, ja que l'art. 3.2 de la Llei 38/1995 permet que es pugui facilitar parcialment la informació en possessió de les administracions públiques, quan sigui possible de separar-ne la informació sobre punts relacionats amb els interessos que es volen protegir amb les limitacions.<sup>82</sup>

Finalment, cal destacar que en l'actualitat s'estan produint alguns problemes de

79. Vegeu la nota número 9.

80. Vegeu en aquest sentit García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso...*, cit., p. 79 i Leguina Villa, Jesús, «Principios generales del derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, p. 10.

81. Bermejo Vera, José, «El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988, p. 18.

82. Aquesta qüestió no s'havia previst a l'art. 37 de la LRJPAC i constitueix una important novetat en l'ordenament jurídic espanyol, en especial des de la perspectiva dels drets dels ciutadans.

manca de coordinació entre l'aplicació del dret d'accés que fan les autoritats estatals i la que estan fent les institucions comunitàries. Aquest fet pren rellevància si tenim en compte la importància que té la política mediambiental en l'àmbit de la Unió Europea i la important participació de les seves institucions. En especial, els problemes es plantegen respecte a la diferent interpretació que les autoritats estatals i les institucions comunitàries fan de les excepcions i els límits del dret d'accés. Aquesta qüestió ve directament determinada per la discrecionalitat que l'ordenament atorga a les administracions públiques i per la indefinició de les normes en relació amb el contingut que cal donar als límits i excepcions del dret d'accés.<sup>83</sup>

A partir d'ara, com ja hem comentat en començar, l'estudi que pretenem portar a terme respecte a les limitacions del dret d'accés seguirà l'esquema següent: en primer lloc, ens enfrontarem a l'estudi d'aquelles limitacions que volen protegir interessos públics. Seguidament, les limitacions establertes per la protecció d'interessos privats. Finalment, aquelles limitacions de tipus formal, és a dir, aquells casos en què s'estableix la possibilitat de denegar l'accés per qüestions relatives a la sol·licitud d'accés o per condicions materials dels documents.

### B. Limitacions per protegir interessos públics

Per veure quin és l'àmbit d'actuació dels límits per protegir interessos públics respecte a l'accés dels ciutadans cal fer, en primer lloc, una aproximació a quins són els objectius que es volen aconseguir amb el seu establiment.

Sainz Moreno considera que el secret establert per protegir interessos públics permet garantir el bon funcionament de l'Administració i, en general, evitar danys a les tasques públiques, ja que el coneixement de determinades informacions pot provocar la reacció anticipada de determinats sectors, que pressionen perquè les decisions públiques s'orientin per afavorir els seus interessos.<sup>84</sup>

Aquests objectius es poden resumir en la idea que, mitjançant l'establiment d'aquests límits per protegir interessos públics, el que es vol aconseguir és preservar l'eficàcia de les decisions que en aquestes matèries prengui l'Administració. Transparència i eficàcia hauran de ser, així doncs, els principis que regeixin la ponderació que faci l'Administració davant una sol·licitud d'accés a la informació relativa al medi ambient.

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

---

83. Aquesta qüestió es va posar en relleu en el cas jutjat per la Sentència del Tribunal de Primera Instància de 17 de juny de 1998, Svenska Journalistförbundet c. Consell, ass. T-174/95 (pendent de publicació en el Recull de Jurisprudència) en el qual un periodista suec va demanar a les autoritats sueques 20 documents relatius a l'establiment de l'Oficina Europea de Policia (Europol), documents que també va sol·licitar al Consell. Les autoritats sueques li van entregar 18 dels 20 documents, i el Consell únicament 4, al·legant que l'accés podia suposar un perjudici per la seguretat pública i perquè els documents feien referència a les deliberacions del Consell. El TPI va anul·lar la decisió denegatòria del Consell, fonamentalment per falta de motivació de la resolució.

84. Sáinz Moreno, Fernando, «Secreto e información en el Derecho Público», a diversos autors, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, p. 2869-2872.



- a) Informacions sobre les actuacions del Govern de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals en l'exercici de les seves competències no sotmeses a dret administratiu.

El legislador espanyol en traslladar la Directiva 90/313 ha establert una primera clàusula de limitació que, malgrat ser diferent de la norma comunitària,<sup>85</sup> sembla possible poder concloure que en ambdós casos la intenció del legislador és protegir els mateixos interessos. En aquest sentit, l'art. 3.1 diu:

«Les administracions públiques podran denegar la informació sobre medi ambient quan afecti els expedients següents:

»a) Els que continguin informació sobre les actuacions del Govern de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals, en l'exercici de les seves competències no subjectes a dret administratiu.»

L'establiment d'aquest precepte suposa considerar que l'objecte del dret d'accés únicament és la informació administrativa, deixant fora de l'objecte d'aquest dret el coneixement públic d'altres informacions o documents que hagin estat elaborats en el si del poder executiu.<sup>86</sup>

Seguint amb aquesta idea, podem fins i tot arribar a veure que hi ha un paral·lelisme entre les informacions que no serien objecte del dret d'accés (tant sigui per considerar que no són objecte del dret d'accés ja que no són informacions administratives com pel joc dels límits del dret d'accés) i els actes de govern —en un sentit més estricte les «informacions de govern» o «documents de govern» com a plasmació material d'aquells actes.<sup>87</sup>

Els actes de govern constitueixen funcions o actuacions del govern que es troben exempts de fiscalització judicial, ja que són la plasmació d'«una funció política que es manifesta en l'exercici de competències del Govern com a òrgan constitucional»,<sup>88</sup> i que no serien objecte d'accés, per tal com entenem que el dret d'accés a la informació, en matèria de medi ambient, es configura únicament com un mecanisme per garantir la transparència administrativa.

La justificació de l'existència d'aquests límits, com ha encertat a dir Embid Irujo,<sup>89</sup> seria considerar que en accedir als documents en què es plasmen els actes de govern «no estaríem davant d'un dret d'accés a documents administratius, sinó davant el plantejament del control d'una activitat política» que, en l'ordenament

85. Aquesta fa referència a «la confidencialitat de les deliberacions de les autoritats públiques» (art. 3.1.a Directiva 90/313).

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

87. En un sentit semblant s'expressen Embid Irujo, *op. cit.*, p. 115-116; Mestre Delgado, *op. cit.*, p. 144 i ss, i Villanueva Cuevas, *op. cit.*, p. 120, malgrat que es refereixen únicament a la primera de les causes de limitació del dret d'accés.

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

89. Embid Irujo, *op. cit.*, p. 115.

jurídic espanyol, «correspon per decisió constitucional al Parlament o, en el seu cas, al Tribunal Constitucional».<sup>90, 91</sup>

Seguint aquestes idees, resultaria que hi hauria tot un seguit de documents que, mentre que constituïrien actes de govern, atès el seu contingut clarament polític, no serien objecte del dret d'accés, ja que el seu darrer objecte serien els documents administratius i no els polítics. La transparència d'aquests documents s'aconseguiria a través d'altres mecanismes com seria el coneixement i ulterior control per part del Parlament, per exemple. Aquesta seria la justificació de l'establiment d'aquests límits del dret d'accés: evitar el coneixement per part dels ciutadans d'aquests documents.

No aprofundirem més sobre aquest tema que, d'altra banda, tantes pàgines ha inspirat, perquè suposaria allunyar-nos excessivament de l'objecte del nostre estudi. Sí, però, que exposarem una darrera idea.

Mentre que hem arribat a considerar que el límit que comentem es basa en el fet que els documents de caràcter polític no són accessibles a través del dret d'accés, aquest límit únicament serà aplicable respecte a documents que tinguin origen en els òrgans de govern de les administracions públiques (tant estatals, regionals com locals),<sup>92</sup> no a tota l'Administració pública entesa en sentit general.

Així doncs, podríem concloure que aquesta primera clàusula de limitació del dret d'accés inclouria també les relatives a la seguretat pública, la defensa nacional i les relacions internacionals, matèries totes aquestes que configuren l'àmbit normal dels actes de govern com ha assenyalat la doctrina i la jurisprudència en nombroses ocasions; i per tant, en els supòsits previstos següents (lletres *b*, *c* i *d*) s'estarien tractant aquells casos en què la informació en mans de l'Administració faci referència a les matèries de relacions internacionals, defensa nacional i seguretat pública, el coneixement públic de les quals en pugui posar en perill l'eficàcia.

#### *b*) Informacions que afectin les relacions internacionals

Resulta curiós, com ha posat en relleu García Ureta,<sup>93</sup> que, malgrat que ens trobem davant un notable increment de la cooperació internacional en matèria de medi ambient, la Directiva 90/313 i, correlativament, la Llei 38/1995, han introduït una limitació a l'accés a la informació relativa a aquestes activitats.

D'altra banda, la Llei 38/1995 no conté cap referència relativa a què cal entendre per relacions internacionals. Malgrat això, sembla que respecte als estats

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

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

92. La referència als ens locals ha estat una novetat introduïda per la Llei 38/1995, ja que la LRJPAC no n'inclouïa cap referència, com havia estat posat de manifest entre d'altres per Embid Irujo, *op. cit.*, p. 115-116. Aquesta qüestió té, a més, repercussions més generals, ja que suposa el reconeixement de l'existència dels actes de govern en l'àmbit local.

93. García Ureta, *op. cit.*, p. 154.

s'haurà d'entendre totes aquelles activitats que derivin de la seva actuació com a subjecte de dret internacional (establiment de legacions a tercers països, negociacions i relacions bilaterals o multilaterals en el si de les organitzacions internacionals o entre estats, procediments de negociació de tractats internacionals, accés als tribunals internacionals).<sup>94</sup> Però en aquest sentit no serà accessible la documentació en què es plasmin aquestes relacions, però sí que ho podran ser els seus fruits pel joc del principi de publicitat de les normes jurídiques (tractats internacionals, acords, pactes, etc.).<sup>95</sup>

La Directiva 90/313 estableix aquesta limitació per a aquells casos en què la informació en qüestió afecti la *confidencialitat* de les relacions internacionals, i es redueix d'aquesta manera l'àmbit d'aplicació en matèria de medi ambient d'aquesta limitació. Però, per la seva banda, la Llei 38/1995 fa referència a la informació que afecti les relacions internacionals, i s'amplia en certa manera l'àmbit d'aplicació d'aquesta excepció.

Per poder harmonitzar les dues previsions cal introduir en aquest punt la noció de secret oficial i la consegüent de matèria classificada. En aquest sentit, l'art. 2 de la Llei de secrets oficials, de 5 d'abril de 1968, considera, en la seva redacció donada per la Llei de 7 d'octubre de 1978, que:

«Als efectes d'aquesta Llei podran ser declarades "matèries classificades" els afers, actes, documents, informacions, dades i objectes el coneixement dels quals per persones no autoritzades pugui danyar o posar en risc la seguretat i defensa de l'Estat».

La classificació d'una matèria suposa la restricció del seu coneixement públic, ja que no podrà ser comunicada, difosa o publicada.<sup>96</sup> Així doncs, quan una matèria sigui classificada entrarà dins l'àmbit de la confidencialitat que estableix la Directiva 90/313 i, per tant, no serà accessible per als ciutadans.

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

La generalitat d'aquestes termes en dificulta la delimitació i la relació amb l'accés a la informació. Així doncs, podríem interpretar que qualsevol document o informació que fes referència a algun d'aquests temes hauria d'estar exclòs de l'accés per part dels ciutadans, independentment del grau en què aquestes matèries es poguessin veure afectades, incloent-hi així tots aquells documents que les afecten de ma-

---

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

95. En aquest sentit, fins i tot es podria entendre que són documents preparatoris, no conclusos o comunicacions internes, per la qual cosa no podrien ser accessibles (art. 3.3 Directiva 90/313).

96. Art. 13 de la Llei de secrets oficials.

nera directa com les que només ho fan d'una manera incidental.<sup>97</sup> Per evitar aquests efectes negatius respecte a l'accés dels ciutadans a la informació sobre medi ambient, hem de partir, un altre cop, de la primacia del principi general de la transparència, i ponderar-lo en aquest cas en aquelles normes sectorials que regulin aquestes matèries.

Respecte a la defensa nacional, podríem portar a col·lació la Llei orgànica 6/1980, d'1 de juliol, per la qual es regulen els criteris bàsics de la defensa nacional i l'organització militar,<sup>98</sup> en l'art. 2 de la qual es diu que «la defensa nacional és la disposició, integració i acció coordinada de totes les energies i forces morals i materials de la nació, davant qualsevol forma d'agressió [...]», que té per finalitat «garantir de manera permanent la unitat, sobirania i independència d'Espanya, la seva integritat territorial i l'ordenament constitucional, i protegir així la vida de la població i els interessos de la pàtria [...]». El fet que aquesta Llei configuri el Govern com el principal òrgan de direcció de la defensa nacional (art. 7) confirmaria la nostra tesi que, mitjançant aquestes excepcions al dret d'accés, s'està evitant l'ús d'aquest mecanisme per conèixer el contingut dels actes de govern.<sup>99</sup> Però de totes maneres, hi haurà tot un conjunt d'informació que no seran actes de govern i que es trobaran dins aquest límit, ja que el seu coneixement suposaria posar en perill l'eficàcia de les decisions que es prenguin en aquest àmbit. En aquest sentit considerem que s'ha de tenir igualment en compte el joc de la Llei de secrets oficials i la declaració d'una matèria com a classificada perquè aquesta quedi dins l'àmbit del límit que estem estudiant.

En relació amb la seguretat pública, la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana,<sup>100</sup> no conté cap definició de què cal entendre per seguretat ciutadana. Així doncs, i malgrat que la doctrina ha donat diverses definicions d'aquest concepte,<sup>101</sup> ens cal trobar-ne un concepte en la jurisprudència del Tribunal Constitucional en relació a la distribució de competències Estat/comunitats autònomes en matèria de seguretat pública.

En aquest sentit l'alt Tribunal ha dit que la seguretat pública és tota la seguretat de persones i béns i qualsevol alteració d'aquesta.<sup>102</sup>

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

98. BOE núm. 165, de 10 de juliol de 1980.

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

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

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

102. STC 33/1982, de 8 de juny. Malgrat aquesta doctrina inicial, posteriorment el Tribunal Constitucional ha anat modificant el concepte de seguretat pública i l'ha restringit progressivament per així incrementar l'àmbit competencial de les comunitats autònomes. Per exemple a la STC 59/1985, de 6 de maig.

Tota la informació relativa a aquestes qüestions, que com es desprèn és molta, que afecti el medi ambient, no serà accessible per part dels ciutadans. Novament en aquest punt caldrà ponderar el binomi transparència-eficàcia per concloure sobre l'accessibilitat de determinats documents.

d) Expedients tramitats per la investigació dels delictes quan pogués posar-se en perill la protecció dels drets i les llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'estiguin realitzant i els expedients que hagin estat subjectes, o ho estiguin en l'actualitat a algun procediment judicial o administratiu sancionador, incloses les diligències o actuacions prèvies o de caràcter preliminar

En aquest supòsit tampoc s'especifica en quins casos concrets dels procediments judicials, d'inspecció o investigació està limitat el dret d'accés, per la qual cosa es podria deduir que és en qualsevol fase d'aquests procediments.<sup>103</sup>

Martín Mateo destaca que «existeixen raons sobrades» per establir aquesta limitació, atès que l'accés a aquesta informació podria impedir l'activitat de les autoritats públiques en perseguir la comissió de delictes (per exemple, abocaments incontrolats) o violar el dret de tota persona a un judici just, considerat i protegit com a dret fonamental tant pels Estats membres (art. 24 CE, per exemple), com pel TJCE.<sup>104</sup>

En particular, els supòsits que es tenen en compte sota aquest títol són els següents:

#### Procediments judicials

Entenem aquí tots aquells procediments portats a terme pels tribunals, independentment de l'ordre davant el qual ens trobem. De totes maneres, pels termes usats en aquest apartat (investigació dels delictes, per exemple), sembla que únicament s'estarien referint als procediments judicials de caràcter penal, i es protegirien aquí en particular drets com la presumpció d'innocència o el dret a un judici just, entre d'altres.<sup>105</sup>

D'altra banda, hem d'entendre inclosos els expedients que hagin estat sormesos a un procediment judicial. Aquest límit s'ha d'entendre de manera restrictiva, ja que sinó qualsevol expedient que tingui relació amb un procediment judicial, per exemple en matèria contenciosa-administrativa, malgrat que sigui de manera accessòria, serà inaccessible als ciutadans. Així, podria interpretar-se que aquest límit cal relacionar-lo amb altres interessos o drets, com poden ser els interessos públics o la intimitat, perquè hi entri en joc.

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

104. Martín Mateo, *op. cit.*, p. 155-156.

105. De fet, sembla que l'àmbit penal és el que té una major participació de les administracions públiques, en especial a través de les forces i els cossos de seguretat, per la qual cosa en aquest àmbit hi haurà una major producció de documentació per part de les administracions mateixes. En els altres àmbits també hi haurà una important participació, i cada cop més, malgrat que l'esfera més tradicional hagi estat la penal, com ja hem vist.

La Directiva 90/313 no solament inclou els documents que es trobin en el moment de ser sol·licitats *sub iudice*, sinó també aquells que ho haguessin estat en el passat. Aquesta mateixa redacció ens porta a concloure que fins i tot els expedients que haguessin estat arxivats es trobarien sotmesos a la limitació. La justificació de la inclusió d'aquest ampli límit seria, seguint la doctrina del Tribunal de Primera Instància, «no limitar-se únicament a la protecció dels interessos de les parts en el marc d'un procediment judicial específic, sinó que també abasta l'autonomia processal dels òrgans jurisdiccionals nacionals i comunitaris [...]».<sup>106</sup>

Malgrat això, considerem que l'interès a no entremetre's en el bon funcionament dels afers pendents no s'oposa al fet que la informació referent a certes parts de l'expedient pugui ser accessible,<sup>107</sup> per la qual cosa la limitació del dret d'accés podria haver estat feta en uns termes més reduïts.

Ara bé, no hem d'oblidar que el subjecte passiu del dret d'accés són les administracions públiques, i no el Poder judicial, per la qual cosa únicament entraran dins el límit que estem estudiant aquells documents que estiguin en poder de les administracions públiques. En tot cas, cal destacar que aquesta informació pot ser accessible sobre la base de les normes reguladores del procediment jurisdiccional, malgrat que no seria aquí exercitable el dret d'accés a la informació (que pròpiament no seria informació en poder de les administracions públiques).<sup>108</sup>

#### Procediments administratius sancionadors

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

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

Ara bé, en relació amb aquest límit, cal que portem a col·lació el que estableix l'art. 47 de la Llei catalana 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental: «els resultats de les inspeccions són a disposició del públic, sense més limitacions que les establertes sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient i d'altra normativa que hi sigui aplicable». A primera vista sembla que la llei catalana està permetent l'accés a la informació relativa als procediments administratius sancionadors. Però es remet explícitament a allò que prevegi la Llei 38/1995, que com comentem exclou del dret d'accés aquests supòsits. Malgrat això, mentre que l'art. 3.1 Llei 38/1995 no té caràcter bàsic, considerem que la llei

106. Sentència del Tribunal de Primera Instància de 19 de març de 1998, Gerard van der Wal c. Comissió, ass. T-83/96 (pendent de publicació al Rec.).

107. Kramer (a Kramer, *op. cit.*, p. 873) posa els exemples de l'accés a una documentació relativa a una emissió o a un estudi d'impacte d'un projecte sobre el medi ambient, que pot ser comunicada a un demandat, ja que una informació sobre aquests fets no s'interposa amb els procediments en curs.

108. Així, la Llei orgànica del poder judicial regula en diversos preceptes tant l'accés dels interessats als llibres, arxius i registres judicials que no tinguin caràcter reservat, mitjançant les formes d'exhibició, testimoni o certificació legalment establertes (art. 235 LOPJ), com l'accés de qualsevol interessat al text de les sentències (art. 266 LOPJ), la qual cosa imposa al secretari judicial i altre personal competent el deure de facilitar aquella informació que sol·liciti sobre l'estat de les actuacions judicials (art. 234 LOPJ). Aquest accés es pot veure limitat per la seva col·lisió amb la intimitat.

catalana està permanent l'accés a aquella documentació en la qual es plasmin els resultats de les investigacions que en el seu cas suposaran l'inici d'un procediment administratiu sancionador respecte al qual no es podrà accedir.

Investigació de delictes i diligències o actuacions prèvies o de caràcter preliminar

En aquest límit hem d'entendre incloses, d'una banda, les activitats prèvies o paral·leles a l'inici d'un procediment judicial com poden ser la investigació, la detecció i la repressió d'infraccions penals. Aquestes tasques són encomanades generalment a l'Administració (forces i cossos de seguretat, en general respecte a l'Estat en l'art. 11 de la LOFCS), i, en la majoria dels casos, es pot considerar que aquests documents es troben immersos en el si de la limitació del dret d'accés per motius de seguretat pública.<sup>109</sup>

D'altra banda, el TJCE, en la Sentència de 17 de juny de 1998, considera que la investigació preliminar és la fase que precedeix immediatament al procediment judicial o a les diligències d'instrucció en via administrativa. Així, el TJCE, seguint les conclusions de l'advocat general, considera que sota investigació preliminar s'han d'incloure «els procediments judicials o quasijudicials, i que obeeixen a la necessitat d'obtenir proves o d'instruir diligències, fins i tot, abans que s'iniciï la fase processal pròpiament dita», per la qual cosa «la investigació preliminar no es refereix a tots els actes administratius susceptibles de recurs jurisdiccional».<sup>109bis</sup>

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

Difícilment es pot arribar a concloure què cal entendre inclòs en aquesta clàusula, però de manera exemplificativa podríem recollir alguns exemples que ha anat citant la doctrina.<sup>110</sup> Així, per exemple, aquest límit es podria aplicar en relació amb la informació relativa al lloc de nidificació de certs ocells rars, que poden atreure els col·leccionistes d'ocells, el caçadors o simplement els curiosos. Aquestes mateixes observacions es poden aplicar en la protecció d'altres espècies de fauna o flora. En aquest cas, l'interès en joc és una millor protecció del medi ambient, és a dir, un interès general i no pas l'específic del sol·licitant de l'accés.

També es podrien considerar incloses aquí les informacions sobre deficiències o errors en els serveis relatius al medi ambient, per exemple, els serveis de control que puguin incentivar infraccions i abusos o donar facilitats a piròmans, caçadors furtius o excursionistes desaprensus.

En tot cas, s'ha d'anar amb compte amb l'àmbit d'aquest límit, ja que una interpretació molt àmplia, d'altra banda permesa pel precepte mateix, pot apoderar l'Administració per denegar l'accés en nombrosos casos.

### C. Limitacions per protegir interessos privats

La intensitat i l'extensió creixents de la intervenció administrativa en tots els àmbits de la vida social proporciona a l'Administració una informació cada cop

109. Correspondria més a l'apartat b.

109 bis. Apartat 29.

110. Martín Mateo, *op. cit.*, i Kramer, *op. cit.*

major sobre els ciutadans i les seves activitats.<sup>111</sup> Això ha suposat que tradicionalment la major part del secret administratiu consisteix en informacions sobre els particulars que l'Administració té i ha de preservar.

En l'àmbit de protecció dels interessos privats la dificultat sorgirà en el moment de delimitar quina informació que és en poder de les administracions públiques i que fa referència als particulars pot ser coneguda pel públic i quina no.

#### a) Secret comercial, industrial i intel·lectual

Aquest és un dels supòsits que més problemes pot ocasionar en la pràctica especialment en l'àmbit del medi ambient, ja que les administracions públiques tenen accés a informació relativa a qüestions tècniques que han de ser trameses per empreses en els procediments d'autorització de les seves activitats, per exemple, per la qual cosa un accés sense restriccions a aquestes informacions posaria en perill la seva posició respecte a altres competidors.

Des del punt de vista del dret d'accés, podríem dir que existeixen quatre tipus d'informació en poder de l'Administració relativa a les empreses:

- En primer lloc, aquella informació de les empreses que és en poder de les administracions públiques i que és pública,<sup>112</sup> que no està emparada per aquesta limitació, atès que s'estableix un règim general de publicitat (per exemple, els balanços, les actes de les juntes d'accionistes o la composició dels òrgans rectors de les societats).
- En segon lloc, aquella informació referida a les empreses que no serà secreta ja que no afecta el secret comercial, industrial o intel·lectual. En aquest punt, resulta imprescindible intentar trobar els requisits necessaris per considerar que una determinada informació pot afectar el secret comercial, industrial o intel·lectual. En aquest sentit, Gómez Segade<sup>113</sup> considera que són els següents:
  - a) Caràcter reservat o ocult, és a dir, el desconeixement per tercers de l'existència d'aquell secret. Cal que la informació no sigui pública.
  - b) La seva conservació ha d'oferir a l'empresa un avantatge competitiu.
  - c) Cal la voluntat del seu titular d'aïllar-la i mantenir-la secreta.

111. Sainz Moreno, *op. cit.*, p. 2872.

112. Per exemple, documentació que les societats han de remetre anualment al Registre Mercantil, el règim de publicitat de la qual es troba regulat pel Reial decret 1597/1989, de 29 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament del Registre Mercantil.

Per la seva banda, el Reial decret 697/1995, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del Registre d'establiments industrials d'àmbit estatal, estableix la possibilitat d'accedir per part de tots els ciutadans (art. 14.1) a tot un seguit de dades relatives a les empreses (bàsicament dades relatives a la seva activitat, localització, dimensió i productes utilitzats i acabats), que desenvolupa així les previsions establertes al títol IV de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, que crea aquest organisme. De totes maneres, cal tenir en compte que les comunitats autònomes tenen competència per crear-ne (així ho ha fet, per exemple, Catalunya).

113. Gómez Segade, José Antonio. *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid: Tecnos, 1974 i Gómez Segade, J. A., «Secreto Industrial», a diversos autors, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas, 1995. Aquest autor no fa referència al secret intel·lectual, perquè el seu objecte de protecció és un altre, però sembla que poden ser aplicables els criteris establerts per als altres tipus de secret empresarial.



- En tercer lloc, aquella informació que pot afectar el secret comercial o industrial de les empreses seguint els criteris exposats anteriorment, que en principi no serà accessible als ciutadans, en tot cas, fins que no entrin en funcionament altres mecanismes establerts precisament per a la seva protecció (per exemple, patents o marques). En aquest darrer cas, considerem que ja no seria necessària la protecció del secret comercial o industrial mitjançant la limitació del dret d'accés, ja que es preveuen altres mecanismes específics per aconseguir aquells objectius.
- Finalment, aquella informació que serà secreta, perquè entra en joc el secret comercial, industrial i intel·lectual com a mecanisme previst per l'ordenament jurídic a per la seva protecció i que en cap cas serà accessible.<sup>114</sup>

Ara bé, no tota la informació que *a priori* podria ser considerada secreta ho serà. Quan aquesta informació faci referència a les dades sobre emissions o abocaments, volum o composició de matèries primeres o combustibles utilitzats i a la producció o gestió de residus tòxics o perillosos, l'article 3.1.d de la Llei 38/1995 estableix que només podrà aplicar-se la causa de denegació d'informació mediambiental que comenten quan la vinculació d'aquestes dades amb el secret comercial o industrial estigui regulada en una norma de rang de llei.

#### b) Confidencialitat de dades o expedients personals

Com assenyala Pomed Sánchez,<sup>115</sup> amb aquest supòsit es torna a constatar la tensió entre els principis de secret i transparència, i no deixa de ser un altre mecanisme per a la protecció de la intimitat. Per això, ens cal esbrinar respecte a la regulació del dret d'accés a la informació relativa al medi ambient on es troba el punt d'equilibri entre ambdós principis.

Abans, però, caldrà definir el contingut d'aquest límit. Les dades personals són «qualsevol informació respecte a persones físiques identificades o identificables».<sup>116</sup> Ara bé, no tota aquesta informació es trobarà protegida pel límit del dret d'accés que estem comentant, únicament ho seran les dades que puguin afectar la seva confidencialitat. Malgrat que la Llei 38/1995 no ens doni elements suficients per delimitar quines dades són confidencials i quines no, considerem que ho seran les

114. Tradicionalment la protecció del secret comercial, industrial i intel·lectual s'articula bàsicament a través del Codi penal (per exemple, capítol XI, dels delictes relatius a la propietat intel·lectual i industrial, al mercat i als consumidors, o art. 199, entre altres).

115. Pomed Sánchez, Luis Alberto, «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a diversos autors, *Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996, p. 755.

116. Art. 3.a de la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (BOE de 31 d'octubre de 1992) —en endavant LORTAD—.

Per identificada o identificable cal entendre «tota persona la identitat de la qual pugui determinar-se, directament o indirecta, en particular mitjançant un número d'identificació o diversos elements específics, característics de la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social» (art. 2.a de la Directiva 95/46, del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades —DOCE, sèrie L, núm. 281, de 23 de novembre de 1995, p. 31).

dades que siguin íntimes. Així doncs, mitjançant l'establiment d'aquest límit s'estaria protegint el dret a la intimitat, entès com «l'existència d'un àmbit propi i reservat enfront de l'acció i coneixement dels altres, necessari —segons les pautes de la nostra cultura— per mantenir una qualitat mínima de la vida humana».<sup>117</sup> Però, en què consisteix exactament aquest àmbit propi? Segons Ruiz Miguel, aquest estaria configurat per la intimitat corporal o pudor, la sexualitat i la integritat psíquica i moral.<sup>118</sup>

Ara bé, serà únicament la informació que es trobi dins l'esfera de la intimitat la que quedarà al marge del dret d'accés? Malgrat que la Llei 38/1995 no digui res sobre això considerem que també quedaran exclosos els documents nominatius, tal i com estableix l'art. 37.3 de la LRJPAC.

L'ordenament jurídic espanyol no ens dona cap element per definir què cal entendre per document nominatiu. Atesa la influència directa en aquest punt de la legislació francesa, podem portar a col·lació en aquest punt la definició que ha donat de document nominatiu la *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA)<sup>118bis</sup>. Per a la CADA, un document nominatiu és «tot document que expressi una apreciació o judici de valor sobre una persona física nominalment designada o fàcilment identificable o que inclogui una descripció d'una persona de forma que, d'una manera o altra, la divulgació d'aquest comportament pogués comportar-li un judici».<sup>119</sup> Veiem que els documents nominatius no són únicament aquells que facin menció del nom d'una persona sinó que cal que aquests continguin una valoració sobre la persona afectada, la qual cosa justifica la seva confidencialitat i, per tant, l'exclusió del dret d'accés.

Així doncs, l'àmbit de protecció del límit que estem estudiant ve determinat per un doble cercle. D'una banda, un cercle reduït configurat per les dades íntimes; d'altra banda, un cercle al voltant d'aquest primer conformat per les dades contingudes en documents nominatius. Ara bé, aquestes dades poden ser conegudes en determinats supòsits i per determinades persones.

Pel que fa a les dades que afectin estrictament la intimitat de les persones, l'art. 37.2 de la LRJPAC estableix que «l'accés als documents que continguin dades refe-

117. STC 231/1988 (FJ 3); 197/1991 (FJ 3); 57/1994 (FJ 5 A); 143/1994 (FJ 6). Per a un estudi de l'evolució de la jurisprudència constitucional en matèria del dret a la intimitat vegeu Martínez de Pisón Caveró, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid: Civitas, 1993.

118. Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 81.

Lucas Murillo de la Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43), p. 29 i ss, considera que la intimitat està configurada per «aquella esfera personalíssima integrada per les conviccions, els sentiments i els records, les relacions sexuals i familiars, i la salut».

118 bis. La dificultat d'interceptar l'expressió *document nominatiu* ha portat al fet que, a França, d'on es va importar la LRJPAC, s'estigui plantejant modificar la Llei d'accés als documents administratius de 1978 per treure l'expressió *document nominatiu* (vegeu, Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 13).

119. Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *Guide de l'accès aux documents administratifs*, 2a ed., Paris: La documentation française, 1992, p. 32 i ss.

rents a la intimitat de les persones estarà reservat a aquestes». <sup>120</sup> Així doncs, es pot entendre que els interessats podran accedir a aquella informació relativa al medi ambient que contingui dades personals. Aquest accés té com a principal finalitat que els ciutadans puguin conèixer les dades que en relació amb la seva intimitat tenen les administracions públiques, per poder-ne sol·licitar, en el seu cas, la rectificació.

En relació amb les dades contingudes en documents nominatius i que per tant estarien en un segon cercle de protecció, l'art. 37.3 de la LRJPAC preveu que no únicament els seus titulars sinó també tercers interessats poden accedir-hi quan acreditin un interès legítim i directe. En aquest cas, no s'estableix una limitació general a l'accés als documents nominatius, però sí que es preveu la necessitat d'acreditar un interès, la valoració del qual quedarà en mans de l'Administració, que ve a ser un ulterior límit a l'accés a aquests documents.

c) Dades proporcionades per un tercer sense que aquest estigui obligat jurídicament a facilitar-les

Mitjançant l'establiment d'aquest límit, sembla que el legislador no ha volgut estendre el deure dels ciutadans de suportar la transparència de les dades que els afectin i que estiguin en poder de les administracions públiques. Així, aquest deure únicament faria referència a les dades que els ciutadans obligatòriament han de remetre a les administracions públiques, sempre tenint en compte els límits comentats anteriorment.

En aquest sentit, existeixen algunes normes que preveuen que quan els ciutadans es dirigeixen a l'Administració sol·licitant una autorització, per exemple, poden adrejar més dades de les estrictament necessàries perquè l'Administració pugui valorar millor la concurrència de les circumstàncies previstes en la normativa. <sup>121</sup>

De totes maneres, per Martín Mateo <sup>122</sup> les dades que una empresa aporti d'acord amb les lleis per a obtenir un avantatge determinat, com una autorització, concessió, subvenció, o les que l'Administració li sol·liciti per determinar l'abast de les seves implicacions en uns resultats coneguts de pertorbació ambiental, o els que s'ofereixin en descàrrec de responsabilitats que se li imputen, malgrat que el ciutadà no estigui jurídicament obligat a facilitar-les a l'Administració, no s'haurien d'entendre dins d'aquest límit.

#### D. *Supòsits formals d'exclusió del dret d'accés*

La Llei 38/1995, art. 3.3, preveu quatre supòsits en els quals es dona la possibilitat de rebutjar una sol·licitud d'informació quan aquesta impliqui algun dels supòsits que s'analitzen a continuació:

120. Respecte a l'accés a les dades personals incloses en fitxers automatitzats, l'art. 14.1 de la LORTAD preveu l'accés per part de les persones afectades.

121. La Directiva 90/209, relativa a determinades manipulacions genètiques, preveu que «quan unes instal·lacions específiques s'utilitzin [...] l'usuari haurà de presentar a les autoritats competents, abans de l'inici d'aquella utilització, una notificació que contingui, com a mínim, la informació especificada en la part A de l'annex V» (art. 8.2). En aquest punt, observem un exemple en el qual el ciutadà pot facilitar en un moment donat més informació a l'Administració que la requerida.

122. Martín Mateo, *op. cit.*, p. 195.

### 1. Subministrament de documents o dades inconcloeses

En aquest cas no s'ha d'entendre que s'estableix un límit al dret d'accés a la informació sobre medi ambient quan l'expedient en què es trobin els documents encara estigui tramitant-se, com fa la LRJPAC, sinó que el límit únicament s'estableix per a aquells casos en què un document, en el sentit que li hem donat anteriorment, no estigui finalitzat, independentment que en l'expedient en el qual s'integri posteriorment continuï endavant la seva tramitació en el moment en què es porti a terme la sol·licitud.<sup>123</sup>

Ara bé, en aquest cas hem de tenir en compte que l'accés a determinats documents abans que finalitzi la tramitació de l'expedient en el qual estiguin integrats pot perjudicar l'eficàcia de la decisió final, per la qual cosa considerem que caldrà articular aquest límit formal amb els límits materials anteriorment comentats.

### 2. Subministrament de comunicacions internes

Per comunicacions internes s'haurà d'entendre, d'una banda, els actes relatius a l'organització i al funcionament dels òrgans, i d'altra banda, els actes funcionals preparatoris.<sup>124</sup>

### 3. Quan la sol·licitud sigui manifestament abusiva

S'haurà d'entendre com a tal aquella sol·licitud que requereix una gran quantitat de documentació o informació. De totes maneres, la seva determinació serà difícil per dos motius. D'una banda, hi ha documents o informacions que poden ser extremadament llargs (per exemple, la tramitació parlamentària dels pressupostos de l'Estat) i, en canvi, d'altres que poden ser molt curts (per exemple, el contingut de sofre a l'aire de Barcelona). No s'estableix cap criteri per determinar si la primera és o no abusiva, llevat que es pugui arribar a considerar que l'abús no ve directament determinat pel volum de la informació sol·licitada (així, per exemple, la documentació relativa a la tramitació parlamentària dels pressupostos de l'Estat no seria abusiva, però sí que ho podria ser la documentació relativa als pressupostos des que es comencen a realitzar els primers estudis de previsió de despesa per a l'any següent).

D'altra banda, el fet que no s'indiquin els motius pels quals se sol·licita la documentació pot portar a una arbitrarietat de l'Administració en el moment de rebutjar l'accés per aquest motiu.

### 4. Quan la sol·licitud estigui formulada de forma massa general<sup>125</sup>

Aquest límit és determinat per facilitar la tasca de les administracions requerides per tal de poder localitzar la documentació. Com ja hem comentat en parlar de l'objecte del dret, la dificultat pot ser determinada per la manca de coneixement,

123. En un sentit semblant, respecte a la Directiva 90/313 s'expressa Martín Mateo, *op. cit.*, p. 191.

124. Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 (Perspectivas Europeas), p. 92.

125. A l'art. de la 37.7 de la LRJPAC s'estableix que no es podran fer sol·licituds genèriques sobre una matèria o grup de matèries (deixant de banda els investigadors que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant), excepte per a la seva consideració per part de l'Administració amb caràcter potestatiu.

per part del ciutadà sol·licitant, del document concret en què es troba plasmada la informació de la qual vol tenir coneixement.

A més, la no-necessitat d'especificar els motius pels quals se sol·licita l'accés pot, en aquest cas i no de forma general, perjudicar el sol·licitant, ja que en alguns casos pot dificultar la identificació del document en concret al qual es vol accedir.

En l'única sentència de què tenim coneixement, dictada en aplicació de la Llei 38/1995, el Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears va considerar que estava formulada de forma massa general una sol·licitud per accedir a totes les actes del Ple i la Comissió de Govern del Consell Insular de Menorca.<sup>126</sup>

Per evitar aquest problema serà recomanable presentar la sol·licitud d'accés amb la claredat suficient que permeti localitzar fàcilment la informació demanada. Si no és així, la Administració mateixa pot demanar al sol·licitant que concreti la seva sol·licitud.

De manera general, podem dir que els quatre casos vénen a preservar el treball normal de l'Administració. Cal considerar, de totes maneres, que en els supòsits de rebuig de la sol·licitud perquè aquesta sigui manifestament abusiva o estigui formulada de forma massa general, es poden arribar a comportar greus perjudicis als sol·licitants, atès que sembla implicar que caldria fer una identificació individualitzada dels documents que es volen consultar, operació que en molts casos resultarà impossible al sol·licitant, ja que pot desconèixer quins documents concrets té l'Administració.

## 7. Exercici del dret

Com a introducció a l'estudi del procediment per exercir el dret d'accés cal dir que els preceptes de la Llei 38/1995 que desenvolupen aquests aspectes no tenen caràcter bàsic, per la qual cosa podran ser modificats pel desenvolupament legislatiu que en matèria d'accés a la documentació facin les comunitats autònomes sempre que respectin, això sí, les previsions contingudes a la Directiva 90/313 i, en general, a la LRJPAC.

### A. Sol·licitud

No hi ha cap referència a la forma de la sol·licitud a la Llei 38/1995, però, en tot cas, s'haurà d'entendre que aquesta s'haurà de fer de forma clara i concisa, precisant les informacions a les quals es vol accedir de manera individualitzada, puix que, si no és així s'excepcionaria el dret d'accés en no ser precisable l'objecte d'allò sol·licitat (art. 3.3 de la Llei 38/1995).

L'art. 1.1 de la Llei 38/1995 introdueix una novetat respecte a la Directiva 90/313, en garantir la confidencialitat de la identitat del sol·licitant.

126. Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears de 30 de gener de 1998 (Aranzadi, comunitats autònomes 103).

### B. *Termini per resoldre la sol·licitud*

Respecte al termini, destaca que es fixa el termini màxim de dos mesos, diferent a l'establert de manera general a la LRJPAC per la solució de les sol·licituds generals d'accés (tres mesos, segons l'art. 42.2 de la LRJPAC), atès que la previsió de la Directiva estableix aquest termini.

El termini comença a comptar des que la petició d'accés ha tingut entrada en qualsevol dels registres de l'òrgan administratiu competent. S'estableix així un règim per a la presentació de sol·licituds més reduït i diferent d'aquell establert amb caràcter general a l'art. 38.4 de la LRJPAC, que preveu que les sol·licituds que els ciutadans dirigeixin a l'Administració es podran presentar en els registres dels òrgans administratius als quals es dirigeixin, als registres de qualsevol òrgan administratiu (amb l'excepció de l'Administració local que se subordina a la subscripció del conveni oportú), a les oficines de correus, a les representacions diplomàtiques i oficines consulars i en altres llocs que prevegin les disposicions vigents.

L'art. 4.1 de la Llei 38/1995 estableix que si en aquest termini no ha estat contestada la sol·licitud d'accés es pot entendre que ha estat denegada, a l'efecte d'interposar els recursos pertinents. I això atès que una consideració del silenci de l'Administració amb efectes positius seria irrellevant per al ciutadà, ja que se li hauria reconegut el dret, però a la fi no hauria aconseguit la informació requerida, com a mínim fins a la interposició i la posterior resolució del recurs que condemna l'Administració a satisfer la demanda d'informació.<sup>127</sup>

### C. *Procediment. Motivació*

No es preveu a la Llei 38/1995 cap procediment concret, per la qual cosa s'ha d'entendre que s'hauran d'aplicar les disposicions que en aquest sentit estableix la LRJPAC i les normes que en el seu cas aprovin les comunitats autònomes.

Sí que es preveu explícitament a l'art. 4.2 a la Llei 38/1995, que donat el cas que la sol·licitud sigui rebutjada, totalment o parcial, la resolució haurà de ser motivada amb una succinta referència dels fets i fonaments de dret.

127. Existeixen algunes regulacions, per exemple, l'art. 149.3 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que estableixen un silenci positiu en el cas que no es respongui en el termini establert la petició d'accés. Respecte a aquesta previsió, cal dir que està feta per a les sol·licituds d'accés formulades per membres de les corporacions locals en l'exercici de les seves funcions de participació política i com a representants populars. La seva condició de subjecte actiu es troba qualificada per les especials funcions de representació política que porten a terme, per la qual cosa s'ha estat considerant tant per la doctrina com per la jurisprudència (per exemple STC 30/1986, FJ 3; 161/1988, FJ 7 o la STS de 27 de juny de 1988, Ar. 4787) que l'accés a la documentació és un requisit indispensable per poder-les portar a terme.

Però no crec que hagi de ser aquest el fonament darrer d'aquesta previsió, ja que, com ja hem vist, el dret d'accés per part de tots els ciutadans també és un instrument per poder gaudir d'altres drets.

Així doncs, podria pensar-se que la idea del legislador català en aquest cas ha estat que els membres de les corporacions locals poden tenir un fàcil accés a les oficines municipals, són coneguts pels funcionaris i no en són gaires, per la qual cosa no es pot produir un col·lapse dels serveis. Per això mateix, el fet d'establir la possibilitat d'accedir directament als documents per part dels ciutadans, en cas que no es contestés la sol·licitud en el termini establert, podria comportar el col·lapse de les oficines en qüestió.

En relació amb aquesta qüestió vegeu Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 199.

Cal que indiquem la importància de la motivació,<sup>128</sup> és a dir que l'Administració faci públiques les raons de fet i de dret en les quals es basa la seva decisió.<sup>129</sup>

La motivació és un requisit típic, no de tots els actes administratius, sinó només d'alguns d'ells, entre d'altres, els actes o decisions que impliquin una denegació de les peticions dels ciutadans. Per això, trobant-nos davant un acte de denegació d'una sol·licitud d'accés formulada per un ciutadà a l'Administració, estaríem davant d'un dels casos en què generalment els ordenaments jurídics preveuen l'obligació de la motivació.

A més, la motivació de la decisió denegatòria permet, en el seu cas al ciutadà, determinar si la sol·licitud ha estat ignorada o denegada sense motiu justificat; aquest és un argument que, en el moment d'interposar els recursos, donarà als tribunals elements suficients per portar a terme aquest control.

En aquest sentit, cal que destaquem la importància que el TPI ha donat a la motivació de les resolucions denegatòries de sol·licituds d'accés per part de les institucions comunitàries. Com afirma la sentència del TPI de 17 de juny de 1998 «la motivació d'una decisió denegatòria de l'accés a documents ha d'indicar, per tant, almenys per cada categoria de documents de què es tracti, els motius específics pels quals el Consell considera que a la divulgació dels documents sol·licitats és aplicable una de les excepcions previstes a la Decisió 93/731, de 20 de desembre, relativa a l'accés del públic als documents del Consell».<sup>130</sup>

## 8. Garanties

La Directiva 90/313 preveu la possibilitat d'establir un recurs administratiu o un recurs judicial donat cas que la sol·licitud d'accés sigui rebutjada (art. 4 de la Directiva 90/313), i deixa llibertat als estats membres perquè en el seu trasllat escullin el mecanisme que s'ajusti al seu ordenament jurídic nacional en la matèria. En tot cas, es preveu el dret del ciutadà que ha vist rebutjada la seva sol·licitud a poder recórrer davant una ulterior instància, administrativa o judicial (considerant 9è de la Directiva 90/313).<sup>131</sup>

En aquest sentit, l'art. 4.2 de la Llei 38/1995, que no té caràcter bàsic, preveu que les resolucions de les sol·licituds d'accés esgoten la via administrativa, per la

---

128. Respecte a la importància de la motivació dels actes administratius vegeu, entre d'altres, Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid: Civitas, 1994, p. 82 i 161, i Parejo Alfonso, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid: Tecnos, 1993, p. 46.

129. García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón, *op. cit.*, p. 549.

130. Sentència del TPI de 17 de juny de 1998, Svenska Journalistförbundet c. Consell, as. T-174/95 (apartat 117). En el mateix sentit, les sentències del TPI de 5 de març de 1997, WWF UK c. Comissió, as. T-105/95 (apartats 64 i 74) i 6 de febrer de 1998, Interporc Im- und Export GmbH c. Comissió, as. T-124/96 (apartat 54).

131. Aquesta llibertat per a l'establiment de mecanismes de garantia s'ha traduït, entre altres qüestions, com veurem a continuació, en la declaració que l'art. 4 de la Llei 38/1995 no té caràcter bàsic, la qual cosa pot permetre a les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, altres mecanismes de garantia. En el mateix sentit, García Ureta, Agustín; Arrospeide Erkoreka, Itziar, *Sobre la transposició de tres normas ambientales*, *op. cit.*, p. 77.

qual cosa caldrà llavors anar a la jurisdicció contenciosa-administrativa donat cas que el ciutadà sol·licitant no estigui d'acord amb la denegació (art. 107 LRJPAC i 1 LJCA), i establir així una garantia judicial al dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient.

És una llàstima que no s'hagi previst cap altre mecanisme de garantia al dret d'accés, ja que és tradicional a Espanya el retard de la resolució de les qüestions que es plantegen a la jurisdicció contenciosa-administrativa (normalment més de tres anys), per la qual cosa pot ser que un cop els tribunals determinin la nul·litat de l'acte denegatori o condemnin l'Administració a mostrar la informació, aquesta ja no tingui cap tipus d'interès per al sol·licitant.<sup>132</sup>

No creiem que els mecanismes alternatius previstos a l'art. 107.2 LRJPAC —conciliació, mediació o arbitratge— puguin fer-se servir en aquesta matèria.<sup>133</sup>

La Directiva 90/313 no preveia, com sí que ho ha fet la Directiva 95/46, del Parlament i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en allò que fa referència al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, la necessitat de crear per part dels estats membres una institució garant de l'aplicació de les prescripcions contingudes a la Directiva.

Hauria estat una bona oportunitat introduir algun òrgan, com la *Comission d'Accés aux Documents Administratifs* francesa (CADA),<sup>134</sup> encarregada de solucionar en primera instància els litigis que es puguin donar entre l'Administració i els ciutadans donat cas que hi hagi un rebuig de mostrar la informació sol·licitada. Els resultats positius obtinguts per aquesta avalen la proposta.<sup>135</sup> Malgrat això, no hi ha un acord unànimе en la doctrina espanyola en relació amb la creació d'un organisme independent en l'àmbit del dret d'accés.<sup>136</sup>

132. En el mateix sentit Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 40-41; Fernández Ramos, *op. cit.*, p. 83; Embid Irujo, *op. cit.*, p. 120 i Mestre Delgado, *op. cit.*, p. 120.

133. Els primers són reservats quasi exclusivament per a litigis en matèria de funció pública, i el darrer, l'arbitratge, sembla que de la configuració actual no es pot reconèixer la possibilitat d'usar-lo en aquells casos en què l'Administració actua en la seva qualitat d'ens de dret públic sotmès al dret administratiu (Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995).

134. Creada per l'art. 5 de la Llei de 17 de juliol de 1978. El Consell d'Estat (19 de febrer 1982, Mme. Commaret) ha fet del recurs contra una decisió negativa d'accés davant la CADA, un preàmbul obligatori abans d'interposar el recurs davant la jurisdicció administrativa. Així doncs, es pot observar una importància precontenciosa de la CADA.

135. Pel que fa a la seva experiència pràctica, Viallet, directora de Documentació francesa, ha dit que, en total, el 1995 la CADA va rebre 3.300 demandes i va decidir emetre informe desfavorable en un 7,5 % dels informes (la meitat dels informes desfavorables van estar motivats pel caràcter nominatiu del document o el risc d'atemptar contra la vida privada). També ha posat de manifest que el nombre de demandes ha crescut en els darrers cinc anys (de 2.210, el 1990, a 3.300, el 1995). (A la conferència «Accés a la informació pública: una clau pel creixement comercial i la democràcia electrònica»; adreça Internet: <http://www2.echo.lu/legal/stochkhom>).

136. A la doctrina espanyola es mostren a favor de crear un organisme administratiu independent en l'àmbit del dret d'accés previst a la LRJPAC: Mestre Delgado (a Mestre Delgado, *op. cit.*, p. 184) i Castells Arteche (a Castells Arteche, *op. cit.*, p. 152).

En contra es mostra Embid Irujo (a Embid Irujo, *op. cit.*), ja que considera que en general convé ser parc en les propostes de creació de nous organismes administratius, que, de vegades, sí que solucionen problemes d'organització, però que, en altres, simplement, els creen».



## 9. L'aplicació del dret d'accés a Catalunya<sup>137</sup>

Han transcorregut tres anys des de l'aprovació de la Llei 38/1995 i ja s'ha produït una certa experiència en l'àmbit de l'accés a la informació en matèria de medi ambient. En aquest epígraf volem fer una anàlisi d'algunes dades relatives a l'aplicació pràctica del dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient.

En primer lloc, cal destacar que el nombre de sol·licituds que s'han donat en aplicació del dret d'accés a la informació sobre medi ambient en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya és força alt (aproximadament 19.000 el 1997). Ara bé, aquestes dades s'han de matisar ja que la major part de les sol·licituds que s'han rebut no han estat realitzades de manera formal (així, per exemple, el 85,5 % foren rebudes per telèfon i únicament el 9,2 % es presentaren per escrit). Aquestes dades demostren, doncs, que el dret d'accés s'exerceix de manera no formalitzada.

En segon lloc, pel que fa al procediment de tramitació del dret d'accés, s'ha de posar en relleu que es respecten els terminis previstos en la legislació aplicable. Atesa la naturalesa de les sol·licituds, en general no se segueix un procediment formalitzat. En els casos en què la sol·licitud es presenta per escrit són el secretari general del departament o el conseller de Medi Ambient els qui resolen les sol·licituds. D'altra banda, en alguns casos es cobren les fotocòpies que s'entreguen als sol·licitants de l'accés.

En tercer lloc, no es tenen dades concretes en relació amb els casos en què es rebutgen sol·licituds d'accés. Ara bé, cal dir que els casos en què es rebutja una sol·licitud es basen, en general, en els motius següents: confidencialitat de les dades, secret industrial, dades que es troben en el si d'un procediment judicial o administratiu sancionador o sol·licituds formulades de forma massa general o abusivament.

Finalment, no es té coneixement que s'hagi interposat cap recurs administratiu o judicial contra una denegació d'accés a la informació sobre medi ambient.

D'aquestes dades hem de comentar els aspectes següents:

- Ús no formalitzat del dret d'accés. Enfront de la sol·licitud escrita d'informació sobre medi ambient s'utilitzen altres mecanismes per accedir a la informació. Fins ara, les sol·licituds es realitzaven majoritàriament via telefònica, però des de fa poc temps va adquirint una gran importància l'accés a la informació sobre el medi ambient a través de la pàgina *web* del Departament de Medi Ambient i del correu electrònic.
- Tramitació poc formalitzada del dret d'accés. La major part de les sol·licituds d'accés a la informació sobre medi ambient es resolen en el mateix moment de la seva sol·licitud, i facilita en el mateix acte la informació. Aquest fet ve determinat per l'existència d'una àmplia base de dades en la qual es contenen les principals dades relatives al medi ambient (per exemple, qualitat de les aigües, platges, aire, estat de la neu, projectes del Departament de Medi Ambient), que en l'actualitat també es pot consultar via Internet.

---

137. Les dades manejades en aquest epígraf han estat obtingudes pel Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.

- Existència d'una important política d'informació activa per part del Departament de Medi Ambient. D'aquesta manera, l'Administració pública s'està avançant respecte a les sol·licituds d'informació per part dels ciutadans, la qual cosa suposa escurçar de forma important els terminis per a la resolució de les sol·licituds i l'entrega de la informació, ja que en molts casos es pot facilitar en el mateix moment en què se sol·licita.<sup>137bis</sup>
- La majoria de les sol·licituds d'informació sobre medi ambient fan referència a informació genèrica (estat de les aigües, de les platges, etc.) i no a expedients concrets, la qual cosa facilita la tramitació positiva de les sol·licituds. Quan aquestes sol·licituds fan referència a expedients concrets sorgeixen més problemes, ja que l'accés col·lideix amb altres interessos (per exemple, intimitat, secret industrial).
- La inexistència de mecanismes àgils per a la resolució dels conflictes que es plantegen entre l'Administració i els ciutadans pel rebuig de les seves sol·licituds d'accés com també la lentitud en la resolució dels recursos, especialment els judicials, suposa que aquests no es plantegin impugnar les resolucions denegatòries.

Hem de fer una darrera observació de caràcter general en relació amb l'aplicació del dret d'accés a la informació administrativa: les dades relatives al dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient contrasten amb aquelles que s'han obtingut de la resta dels departaments de la Generalitat respecte a l'aplicació del dret d'accés als arxius i registres previst a la LRJPAC en els quals, en general, s'han tramitat molt poques sol·licituds d'accés a la documentació administrativa.<sup>138</sup> Aquest fet no és exclusiu d'aquí i és confirmat per la tendència observada en altres àmbits, com per exemple a la Unió Europea on hi ha molt poques sol·licituds per accedir a la seva documentació.<sup>139</sup>

<sup>137bis.</sup> L'art. 6 de la Llei 38/1995, que no té caràcter bàsic, preveu, en aquest sentit, que les administracions públiques publicaran informació de caràcter general sobre l'estat del medi ambient de forma periòdica.

<sup>138.</sup> Vegeu el meu treball per a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya sobre *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya* (juny 1998) (inèdit).

<sup>139.</sup> Així, per exemple l'any 1997 la Comissió europea va rebre 756 (500 el 1996) sol·licituds d'accés a la seva documentació i el Consell 142 durant els anys 1994-1995.

La majoria de les sol·licituds provenen de la universitat, seguit pel sector públic i per empreses.

Aquest mecanisme és relativament poc usat pels ciutadans espanyols. L'any 1997, únicament el 3,2 % de les sol·licituds rebudes per la Comissió provenien d'Espanya. Pel que fa al Consell, durant els anys 1994 i 1995, només fou el 2 %.

De totes les sol·licituds rebudes, entre el 10 % i el 15 % feien referència a documents relacionats amb el medi ambient.

Finalment cal dir que només un 12 % de les sol·licituds foren rebutjades per les dues institucions, bàsicament pel joc de les excepcions relatives a la protecció de l'interès públic (49 % a la Comissió i 18 % al Consell) i per protegir les deliberacions d'aquestes institucions (29 % a la Comissió i 44 % al Consell).

Les dades responen a l'informe del secretari general de la Comissió sobre l'aplicació del dret d'accés durant el 1997 i l'informe del secretari general sobre l'aplicació de la decisió del Consell relativa a l'accés del públic als documents del Consell de juliol de 1996. S'agraeix aquí la facilitat prestada per aquestes institucions comunitàries per accedir a aquests documents.

## 10. El futur del dret d'accés a la informació administrativa

L'aprovació de la Llei 38/1995 ha suposat la consagració definitiva del principi de transparència de les administracions públiques, així com la consolidació del dret d'accés com a mecanisme cridat a fer-la efectiva. Malgrat les deficiències tècniques d'aquesta norma, que s'han anat comentant al llarg de l'estudi, sembla prou evident que en el pla teòric i normatiu s'està produint un fort impuls per aconseguir un increment de les relacions Administració-ciudadà. Entre altres coses, la Llei 38/1995 ha suposat ampliar els estrets camins creats per la LRJPAC en relació amb el dret d'accés. Aquest fet ve confirmat per l'àmplia utilització que d'aquest mecanisme s'ha donat en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Ara bé, també s'ha observat la baixa formalització de l'exercici del dret d'accés a la informació sobre medi ambient la qual cosa pot suposar un important increment de la seva utilització per part dels ciutadans. Aquest fet considerem que s'ha de tenir en compte no només en l'àmbit del dret d'accés, sinó en general en l'establiment de mecanismes de relació entre les administracions públiques i els ciutadans.

D'aquesta manera, tenint en compte que hi ha alguns articles de la Llei 38/1995 que no tenen caràcter bàsic, seria escaient portar a terme una regulació d'alguns aspectes del dret d'accés. Fins a l'actualitat, la Generalitat de Catalunya no ha portat a terme un desenvolupament normatiu del dret d'accés.<sup>140</sup> Un futur desenvolupament podria permetre superar i concretar alguns aspectes de la normativa estatal. Així, per exemple, el subjecte actiu del dret d'accés, els mecanismes per accedir a la informació, els terminis per satisfer les sol·licituds o els mecanismes per a la solució de conflictes, creant la proposada Comissió de Documents Administratius.

Una altra qüestió que cal destacar són els resultats positius de les polítiques d'informació activa per part de l'Administració de la Generalitat. Considerem que aquest ha de ser un aspecte que s'ha d'estendre, no només en l'àmbit del medi ambient, sinó en general en tota l'activitat administrativa, ja que d'aquesta manera es garanteix i facilita l'accés a la informació administrativa per part dels ciutadans. Aquesta informació no hauria de fer referència exclusivament a qüestions genèriques (informació sobre competències dels departaments, requisits per obtenir autoritzacions, etc.) a través dels mecanismes de comunicació o informació pública, sinó que també s'hauria de facilitar informació respecte a aspectes concrets de l'actuació administrativa (actuacions d'un departament, per exemple). A més, la existència mateixa del dret d'accés a la informació sobre medi ambient hauria de ser objecte de publicitat.

Finalment, no hem de perdre de vista que la Llei 38/1995 ha estat fruit de la necessitat de traslladar a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 90/313. Per això, cal tenir en compte els importants treballs que s'estan portant a terme en el si de la Unió Europea en matèria de transparència administrativa i del dret d'accés a la documentació, en què destaca especialment la jurisprudència del TJCE.<sup>141</sup>

140. Altres comunitats autònomes sí que han portat a terme una regulació del dret d'accés a la documentació administrativa. Així, per exemple, la Llei basca 7/1990, de 3 de juliol, sobre patrimoni documental i, en l'àmbit del medi ambient, la Llei murciana 1/1995, de 8 de març, sobre protecció del medi ambient a la regió de Múrcia.

141. Vegeu Cerrillo i Martínez, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*, València, Tirant lo Blanch, 1998.

## Bibliografía

- Alsina Gispert, Pere, «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 269, 1996.
- Álvarez Rico, Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979.
- Álvarez Rico, Manuel; Álvarez Rico, Isabel, «El derecho de acceso en la nueva LRJPAC», *RAP*, núm. 135, 1994.
- Auby, Jean, «Hacia la "transparencia" de la administración en Francia», *RAP*, núm. 95, 1981.
- Diversos autores, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: Mcgraw-Hill, 1996.
- Baño León, José María, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», a Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel, *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- Beltrán de Felipe, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Madrid: Tecnos, 1995.
- Bermejo Vera, José, «El secreto en las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.
- Carro Fernández, José Luis, «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, 1977.
- «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», a diversos autores, *I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía*, Santander: Dirección General de la Policía, 1989.
- Castells Arteché, José Manuel, «El derecho de acceso a la documentación de la Administración pública», *RAP*, núm. 103, 1984.
- Cerrillo i Martínez, Agustí, *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. València: Tirant lo Blanch, 1988.
- Cesaris, Ada Lucia de, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1991.
- Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *Guide de l'accès aux documents administratifs*, 2 ed. Paris: La documentation Française, 1992.
- Conseil d'État, *Pour une meilleure transparence de l'Administration. Étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*. Paris: La Documentation Française, 1998.
- Da Silva Ochoa, Carlos, «El derecho de acceso a los archivos y registros», a Pendàs García, Benigno (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Barcelona: Praxis, 1993.
- Dalton, Russell J., *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham: Chatham House Publishers, 1988.

- Díez-Picazo, Luis María, «La estructura del Gobierno en el derecho español», *Documentación Administrativa*, núm. 15, 1988.
- Domínguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995.
- Domper Ferrando, Javier, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Madrid: Civitas, 1992.
- Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», a Leguina, Jesús; Sánchez Morón, Miguel (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- Enríquez del Pino, Narciso, «El derecho de petición de información medioambiental a las Administraciones Públicas, un derecho relacional para la participación y educación ambiental», a diversos autores, *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, València: Cima, 1996.
- Fernández Ramos, Severiano, «La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al derecho español», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995.
- *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid: Civitas, 1994.
- García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, I, Madrid: Civitas, 1995.
- García Ureta, Agustín, «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994.
- García Ureta, Agustín; Arrospide Erkoreka, Itziar, «Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, 1996.
- Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 2, Madrid: Civitas, 1985.
- *Regimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (un estudio de la ley 30/92)*, Madrid: Civitas, 1993.
- Gentot, Michel, «La transparence de l'administration publique», *Revue des Sciences Administratives*, 1994.
- Gómez Reino y Carnota, Enrique, «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *REDA*, núm. 8, 1976.
- Gómez Segade, José Antonio, *El secreto industrial (Know-how). Concepto y protección*, Madrid: Tecnos, 1974.
- «Secreto Industrial», a diversos autores, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas, 1995.
- González Pérez, J.; González Navarro, F., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Madrid: Civitas, 1993.

- Heredia Herrera, Antonia, *Archivística general. Teoría y práctica*, Sevilla: Servicio de publicaciones de la Diputación de Sevilla, 1986.
- Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona: José María Bosch Editor, 1995.
- Kramer, Ludwig, «La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», *Revue du marché commun*, núm. 353, 1991.
- «La información ambiental en la Comunidad», a Picón Rísquez, Juan, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- Leguina Villa, Jesús, «Principios generales del derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.
- Leyva de Leyva, Juan Antonio, «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 591, 1989.
- Lipset, Seymour Martin, *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid: Tecnos, 1981.
- López Ramón, Fernando, «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.
- Louis, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 (Perspectivas Europeas).
- Lucas Murillo de la Cueva, P., *Informática y protección de datos personales (estudio sobre la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Cuadernos y debates, núm. 43).
- Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid: Trivium, 1995.
- Martínez de Pisón Cavero, José, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid: Civitas, 1993.
- Mescheriakoff, Alain Serge, «Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa, la experiencia francesa», *RICA*, núm. 57, 1990.
- Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*, Madrid: Civitas, 1993.
- Morandi, Gianna, «Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 4, 1992.
- Muñoz Machado, Santiago, *La Unión Europea y las mutaciones del estado*, Madrid: Alianza Universidad, 1993.
- Parada Vázquez, Ramon, *Comentarios a la LRJPAC*, Madrid: Marcial Pons, 1993
- Parejo Alfonso, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid: Tecnos, 1993.
- *Eficacia y Administración*, Madrid: INAP, 1995.
- Peñalver i Cabré, Alexandre, «Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», a Tornos i Mas, J. (cord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch, 1993.
- Pitarch, Ismael E., «Legislació sobre el dret d'accés dels ciutadans a la documentació administrativa», *Administració Pública*, núm. 3, 1981.

- Pomed Sánchez, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», a diversos autors, *La protección jurídica del ciudadano. Libro homenaje al profesor González Pérez*, Madrid: Civitas, 1996.
- Rivero, Jean, «La transparence administrative en Europe. Rapport de synthèse», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1989.
- Ruiz Miguel, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- Sáez Lorenzo, Carolina, *El derecho de acceso*, Madrid: Ministerio de Presidencia, 1982.
- Sáinz Moreno, Fernando, «Secreto e información en el Derecho Público», a diversos autors, *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.
- Salas, Javier, *Registros de empresas periódicas y editoriales. Régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Sevilla: Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1975.
- Sánchez Morón, Miguel, «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.
- *La participación del ciudadano en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid: Tecnos, 1994.
- «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Cosculluela, L. (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Librería Jurídica Carperi, 1993.
- Sciortino, Antonella, «Qualche osservazione sulla nozione di Pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario (art. 48, par. 4 tcee)», RIDPC, 1994.
- Seco Campos, Isabel, «El derecho de acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos», *Boletín Anabad*, 1991.
- Tornos i Mas, Joaquim, «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel, «El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y los jueces en su aplicación», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991.
- «El procedimiento de elaboración y ejecución de reglamentos y directivas: problemas y perspectivas», a diversos autors, *El desenvolupament del dret administratiu comunitari*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993.
- Vercher Noguera, Antonio, «El medio ambiente y el derecho de acceso a la información», *La Ley*, núm. 3, 1992.
- Villanueva Cuevas, Antonio, «El derecho de acceso a archivos y registros», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 1994.

