

ARTICLE

E-informació: cap a una nova regulació de l'accés a la informació*

Agustí Cerrillo i Martínez

Resum

Les noves tecnologies de la informació i la comunicació incrementen la informació que les administracions públiques posen a disposició dels ciutadans i faciliten la seva difusió. Aquesta situació requereix un nou règim jurídic que, més enllà de reconèixer el dret d'accés a la informació als ciutadans, requereix l'establiment de serveis públics de difusió de la informació.

Paraules clau

informació, Internet, xarxa, administració pública, ciutadà

Tema

Democràcia i administració electrònica

1. Introducció

La informació en poder de les administracions públiques exerceix un paper fonamental en el desenvolupament de la democràcia i en la realització de la tasca diària, no solament de les administracions públiques, sinó també dels ciutadans i de les empreses.¹

La informació no ha tingut al llarg de la història la mateixa rellevància ni el mateix reconeixement jurídic. Malgrat que

Abstract

The new information and communication technologies are increasing the information that public administrations leave at the disposal of citizens and facilitate its diffusion. This situation needs a new legal regime that not only recognises the right of making information accessible to the citizens, but also to establish public services of information diffusion.

Keywords

information, Internet, web, public administration, citizen

Topic

Democracy and electronic administration

situem la nostra anàlisi de la informació administrativa en el marc de la societat de la informació, no es pot oblidar que l'accés a la informació ha evolucionat intensament en les últimes dècades des del reconeixement formal del secret com a principi propi de l'actuació de les administracions públiques fins al reconeixement de drets subjectius d'accés a la informació en poder dels poders públics i la creació de serveis d'informació administrativa que utilitzen Internet com a canal de difusió.

* Aquest article constitueix la comunicació presentada en el VI Congrés de l'Associació Espanyola de Ciència Política i de l'Administració fet a Barcelona (setembre 2003).

1. És il·lustratiu sobre aquest tema: COMISIÓN EUROPEA (1998). «La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información». COM. [(1998) 585].

Les noves tecnologies de la informació i la comunicació i, en general, les transformacions pròpies de la transició cap a la societat de la informació estan ampliant enormement la informació en poder dels ciutadans i estan diversificant d'una manera important, tant quantitativament com, especialment, qualitativament, els mecanismes per a la seva transmissió.

L'objectiu d'aquesta comunicació és exposar els resultats provisionals d'una investigació que té com a finalitat analitzar les transformacions que està experimentant l'accés a la informació pública pels ciutadans en les últimes dècades, especialment a partir de la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, i proposar, davant d'això, les línies per les quals ha d'evolucionar la seva regulació.

2. Administració pública i ciutadans: una aproximació històrica

Està àmpliament acceptat que les administracions públiques tenen un caràcter històric.² Des de la Revolució Francesa fins als nostres dies, s'han atribuït a l'administració pública diferents funcions i ha estat inspirada per diferents principis que han condicionat la seva conceptualització i configuració.³

Un aspecte de les administracions públiques que ha experimentat una intensa evolució, especialment en les últimes dècades, és el relatiu a les seves relacions amb els ciutadans. A efectes expositius, podem establir tres estadis en el procés evolutiu de les relacions entre administracions públi-

ques i els ciutadans segons el paper més o menys actiu que es confereix als ciutadans: l'administració burocràtica, l'administració receptícia i l'administració en xarxa.

2.1. Administració burocràtica i secret

El tipus ideal de burocràcia, seguint un dels seus principals valedors, el sociòleg alemany MAX WEBER, es basa en un esquema d'organització racional centrat en les relacions formals que han de regir el funcionament d'una administració per assegurar la seva eficàcia.⁴ El model d'administració burocràtica consisteix en una organització basada en un conjunt de funcions formals establertes mitjançant regles legals, racionals, escrites i exhaustives i es basa en els principis de legalitat i jerarquia.

L'organització burocràtica responia a un tipus de dominació legal-racional la legitimitat de la qual es basava en la creença en la legalitat dels reglaments promulgats i del dret, per al detentor del poder, de donar ordres.⁵ Això portava a la necessitat de defensar una administració pública tancada, una administració pública que no tenia la necessitat d'escoltar els ciutadans, ni tampoc de convèncer-los de les seves accions i, per tant, tampoc d'informar-los de les seves accions.⁶ Per tant, una de les característiques de l'administració burocràtica era el secret i el distanciament que, en general, hi havia entre l'administració i els ciutadans.⁷ Tal com afirma FERNÁNDEZ RAMOS, «el secreto administrativo cumple una clara función de separación de la Administración en relación con la sociedad, plenamente acorde con los postulados del Estado liberal de derecho».⁸

2. M.S. GIANNINI (1987). *Premisas históricas del Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

3. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1972). *La administración española*. 3a. ed. Madrid: Alianza.

4. Per a WEBER, «la burocracia es el tipo de organización social y administrativa que se desarrolla cuando los fundamentos de la autoridad son la racionalidad y el respeto a la autoridad» [M. WEBER (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatan].

5. J. CHEVALIER; D. LOSCHACK (1986). *Ciencia Administrativa I*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pàg. 21.

6. E. MALARET I GARCIA (2001). «La Administración abierta». UI Menéndez-Pelayo [mimeo].

CASSESE fa referència al paradigma bipolar per descriure aquest model de relació entre l'administració pública i els ciutadans basat en la contraposició o el conflicte entre estat i ciutadà [S. CASSESE (2001). «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Núm. 3, pàg. 602].

7. Com ha escrit GÓMEZ-REINO: «El secreto es una de las constantes que caracterizan, a través del tiempo, la acción administrativa» [E. GÓMEZ REINO Y CARNOTA (1976). «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales». *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 8, pàg. 120].

8. S. FERNÁNDEZ RAMOS (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, pàg. 21.

Seguint CASTELLS ARTECHE, el secret de les administracions públiques s'havia legitimat per múltiples raons.⁹ Així, es trobava latent una certa idea que consistia en el fet que, per mitjà de l'ocultació de la major part d'informació, es podia retenir en el si de la institució burocràtica el tradicional sistema de privilegis, amb la qual cosa es dificultava el seu control i responsabilització; també permetia, en nom d'un presumpte interès general, alliberar-se de traves exògenes, cosa que facilitava l'operativitat ordinària de l'actuació pública.

Aquesta situació va anar avançant i, en el moment en què s'incrementa l'activitat administrativa, ens trobem davant d'una crisi o insuficiència de la legitimitat tradicional de l'administració provinent de la Llei i és necessari buscar altres mecanismes de legitimació.¹⁰ El model d'administració burocràtica va evolucionant i és necessari establir nous mecanismes que permetin legitimar la seva actuació. Al seu torn, també s'incrementen les reivindicacions socials en favor de la plena incorporació del principi democràtic a l'actuació pública, la qual cosa representarà l'adopció de nous principis rectors de l'actuació administrativa.

Des del punt de vista jurídic, malgrat la declaració de principis de la Llei de secrets oficials de 1968 reconeix el principi de publicitat com a inspirador de l'actuació administrativa, no és fins a l'aprovació de la Constitució de 1978 que la transparència administrativa adquireix carta de naturalesa a Espanya.¹¹ De tota manera, la Llei de procediment administratiu de 1958 ja establí un sistema de relació entre els

ciutadans i l'Administració pública en crear, entre altres mecanismes, les oficines d'informació administrativa.¹² La creació d'aquestes oficines va significar un primer pas en la configuració de les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans, però no garantia la posició jurídica del ciutadà, que sempre quedava a mercè de la voluntat de l'Administració de facilitar-li la informació sol·licitada.

En el moment de l'aprovació de la Constitució el 1978, es donen les condicions idònies per a finançar aquests mecanismes i establir els principis jurídics sobre els quals s'han de sustentar. I de fet, com sosté MESTRE DELGADO, l'amplitud amb què es configura el dret d'accés en el text constitucional permet sostenir el principi de transparència en l'actuació administrativa.¹³ El principi de transparència que preveu la Constitució està plenament relacionat amb altres principis bàsics del sistema democràtic com el d'eficàcia, seguretat jurídica i legalitat. A més, altres preceptes constitucionals, com el previst en l'article 20 en reconèixer i garantir el dret a la informació, tenen incidència en aquesta matèria.

Després de la Constitució algunes normes, com la Llei de bases del règim local o la Llei de patrimoni històric espanyol, fan referència a l'accés a la informació administrativa, encara que sense desenvolupar clarament el seu règim jurídic. Això no succeeix fins a l'aprovació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

9. J.M. CASTELLS ARTECHE (1984). «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *Revista de Administración Pública*. Núm. 103, pàg. 137.

10. Igualment posa en relleu CHEVALIER que «la rigidesa de l'estil de comandament administratiu, a base de distància i d'autoritat, és cada vegada pitjor suportada i la seva legitimitat tendeix a ser replantejada» [J. CHEVALIER (1988). «Le mythe de la transparence administrative». A: Diversos autors. *Information et transparence administratives*. París: Presses Universitaires de France, pàg. 242].

11. Com observa MESTRE DELGADO, «[e]n nuestra historia legislativa contemporánea no se ha producido el reconocimiento explícito del derecho de acceso; más bien, se ha mantenido con carácter general la tónica predominante en la normativa decimonónica, aunque con alguna excepción relevante que matiza rotundamente el principio de transparencia» [J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. 2a. ed.). Madrid: Civitas, pàg. 46]. [J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. 2a. ed. Madrid: Civitas, pàg. 46].

12. Vegeu els articles 33 i 62 LPA.

13. J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos, op. cit.*, pàg. 33.

2.2. Administració receptiva i comunicació pública

La crisi del model burocràtic d'administració pública ha comportat l'aparició de nous models amb l'objectiu de reemplaçar-lo i superar les rigideses que li eren inherents. La receptivitat, en un principi, l'orientació al client i la gestió de la qualitat, posteriorment, han estat algunes de les respostes del sistema a aquesta crisi del model durant els anys vuitanta.¹⁴

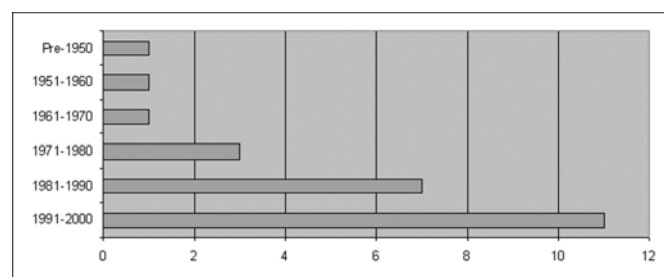
Com ha assenyalat VILLORIA, el concepte d'administració receptiva es caracteritza, sense negar el model de legitimació racional-legal, pel desenvolupament de la diversitat, complexitat i dinàmica constants; els valors de l'individu client i el culte al mercat, la privatització i la canonització de la mà invisible.¹⁵ Però a més, la incorporació del concepte d'administració receptiva significa que l'administració donarà respostes ràpides i flexibles a les demandes dels ciutadans, que imprimirà qualitat als serveis que presti i que, al cap i a la fi, serà receptiva a les demandes dels ciutadans.¹⁶

El procés de modernització de les administracions públiques ha suposat, entre altres punts, una variació de la conceptualització dels administrats, que han passat a considerar-se clients dels serveis administratius, la qual cosa ha significat situar-los en el centre de l'activitat administrativa.¹⁷ Així, els ciutadans, vistos com a clients, gaudeixen en l'actualitat d'un estatus revitalitzat davant les administracions públiques, la qual cosa els dóna un feix de drets i facultats per desenvolupar les seves necessitats, entre els quals hi ha el d'obtenir informació de l'Administració.

Des del punt de vista jurídic, amb l'aprovació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), s'introdueixen novetats als mecanismes de relació de l'Administració amb els ciutadans. Les novetats introduïdes per l'LRJPAC volen respondre a les noves tendències observades en l'àmbit de la gestió pública i situen els ciutadans clients en el centre de l'actuació administrativa.

Aquest no és un fenomen que s'hagi produït exclusivament a Espanya. Com es pot observar en la il·lustració següent, no ha estat fins als anys vuitanta i noranta que els estats membres de l'OCDE han adoptat regulacions sobre l'accés a la informació.

Il·lustració 1: Data de la primera introducció de regulacions sobre accés a la informació als països membres de l'OCDE



Font: OCDE (2001). *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. París: OCDE.

Amb l'aprovació de l'LRJPAC i més clarament en la seva reforma el 1999, es consoliden en l'ordenació jurídica espanyola alguns principis ja anunciats en la Constitució de 1978 que no havien tingut encara un desenvolupament normatiu com són els principis de transparència o participació.

14. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España». *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 45-II, pàg. 177.

15. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España», *op. cit.*, pàg. 131.

16. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España», *op. cit.*, pàg. 131.

OCDE (1991). *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP, pàg. 49.

17. Aquesta conceptualització dels ciutadans com a clients importada de la gestió privada per mitjà de la nova gestió pública no està exempta de problemes en oblidar-se de la generalitat consubstancial a la idea de ciutadà. Sobre aquestes qüestions vegeu, entre d'altres: Q. BRUGUÉ; M. AMORÓS i R. GOMÀ (1994). «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 1, pàg. 36 i seg.

L'LRJPAC, superant la tradicional nominació d'administrats, reconeix en el seu article 35 un conjunt de drets dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques. Del conjunt de drets dels ciutadans previstos en l'article 35 LRJPAC, n'hi ha quatre que es refereixen a la informació administrativa dels ciutadans:¹⁸

- Dret a conèixer l'estat de la tramitació dels procediments.
- Dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques.
- Dret a obtenir informació sobre els requisits jurídics o tècnics.
- Dret a accedir als arxius i registres administratius.

Sense entrar a valorar en profunditat l'extensió d'aquests drets, es pot observar que ens trobem davant d'autèntics drets subjectius.¹⁹ El reconeixement d'aquests drets a obtenir informació administrativa impliquen, d'una banda, l'obligació particular de facilitar informació administrativa davant d'una sol·licitud en aquest sentit per part d'un ciutadà i, de l'altra, l'establiment d'un deure genèric d'organitzar els serveis competents per facilitar la informació als ciutadans.²⁰

Un altre aspecte en el qual s'ha de centrar l'atenció és el relatiu a l'objectiu diferent dels drets previstos en l'article 35 LRJPAC. D'una banda, és la informació administrativa general (informació sobre els requisits jurídics o tècnics en relació amb projectes, actuacions o sol·licituds i informació sobre documents que es trobin en arxius i registres). Per a accedir a aquesta informació, no

es requereix cap legitimació especial; és a dir, qualsevol ciutadà hi pot accedir. D'altra banda, respecte a la informació administrativa particular que es refereix a procediments concrets i específics, es requereix tenir la condició d'interessat per a poder-hi accedir.²¹

En definitiva, l'LRJPAC ha representat una consolidació del ciutadà davant l'Administració pública en relació amb l'activitat informativa. Ara bé, sorgeix com a necessari l'establiment de mecanismes idonis perquè els ciutadans puguin exercir els drets que s'hi preveuen.²²

Després de l'aprovació de l'LRJPAC, la regulació de l'activitat informativa s'ha vist ampliada, d'una banda, amb l'aprovació de normatives sectorials que incideixen en aquesta activitat (sanitat, educació, medi ambient, per esmentar uns quants exemples) i, de l'altra, amb l'aprovació de les normes que han establert l'infraestructura necessària per al desenvolupament d'aquesta funció.

En l'àmbit estatal, el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, regula els serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà desenvolupant les previsions establertes en la Constitució i l'LRJPAC i actualitzant i potenciant l'organització, el funcionament i la coordinació dels serveis administratius que centren el seu treball en les tasques d'informació als ciutadans.²³ El Reial decret 208/1996 preveu diferents mecanismes amb els quals els ciutadans podran accedir a la informació i fa una especial menció als mecanismes d'informació presencial com les oficines d'informació i atenció als ciutadans. Respecte a la infor-

18. Vegeu A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa». A: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons, pàg. 228 i seg.

19. A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pàg. 231.

20. A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pàg. 231.

21. A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pàg. 231-232.

22. «En cuanto al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, la nueva Ley resulta ciertamente estrecha y restrictiva, en relación con el marco que diseña la Constitución» [J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, *op. cit.*, pàg. 54]. Més radical es mostra PARADA en afirmar que «para este viaje no se necesitaban las alforjas constitucionales» [R. PARADA VÁZQUEZ (1993). *Comentarios a la LRJPAC*. Madrid: Marcial Pons].

23. Vegeu sobre aquest tema A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pàg. 237 i seg.

mació transmesa per mitjans electrònics, telemàtics i informàtics, es fa una referència especial als sistemes d'informació telefònica sense que s'incorpori decididament l'ús d'Internet com a mecanisme de difusió de la informació administrativa. Tanmateix, el Reial decret no fa referència a aspectes com la qualitat de la informació o del servei prestat.

Malgrat això, aquesta regulació no fa referència ni a la posició jurídica del ciutadà respecte a l'activitat informativa ni a les característiques ni condicions en les quals les administracions públiques han de desenvolupar l'activitat informativa.

2.3. Administració en xarxa i transparència

L'administració en xarxa descriu un model d'administració pública, propi de les societats pluralistes, complexes i interdependents, que es basa en la col·laboració entre administració i ciutadans, i no només en la reivindicació: Representa el pas d'un concepte d'administració de tipus jeràrquic a un d'administració en forma de xarxa en què es donen múltiples relacions entre els diferents nodes o actors, tots ells representants d'interessos que s'han d'integrar a la composició de l'interès general a causa de la interdependència que hi ha entre tots ells.

Amb l'administració en xarxa es pretén superar el model tradicional d'administració basat en el binomi autoritat-llibertat, en què l'administració usa el poder administratiu com a principal instrument d'intervenció, i anar cap a un model basat no tant en l'exercici del poder com en el fet que es desenvolupin de manera imparcial i eficient les funcions públiques d'interès general.²⁴

En el model burocràtic d'administració, els recursos de la societat eren ignorats. Els ciutadans, destinataris de les actuacions públiques, eren reduïts normalment al paper

de subjectes passius de l'acció administrativa. Posteriorment, l'èmfasi posat en la seva condició de clients, de mereceptors de prestacions i beneficis públics, no ha permès tampoc no descobrir-hi persones portadores de recursos propis sota la forma de capacitats, experiències, idees, temps, etc.

El model proposat suposa el reconeixement de l'existència de xarxes de relacions entre subjectes autònoms que actuen dins l'administració seguint una lògica de col·laboració. D'aquestes relacions en resulten beneficis o avantatges per a tots els subjectes participants. Tots ells, encara que sigui en mesures diverses, són portadors de recursos que aporten a l'interior de la xarxa, que es combinen i s'intercanvien amb els aportats per la resta de subjectes, de manera que cada un pot veure satisfetes les seves pròpies necessitats.

L'extensió de les xarxes és un procés generalitzat en les societats actuals. CASTELLS afirma sobre aquest punt que «las redes configuran nuestras sociedades, y los procesos de producción, experiencias, poder y cultura están ampliamente determinadas por la lógica de estas redes».²⁵

L'administració en xarxa té importants conseqüències en la manera de funcionar dels poders públics en suposar que nombrosos actors (no solament públics) estan implicats en la formulació i implementació de les polítiques.

Perquè la pluralitat d'actors puguin participar en les deliberacions i presa de decisions que es desenvolupen en les xarxes, és necessari que hi hagi nivells adequats d'informació i de transparència.

La governança de l'administració en xarxa té com a requisit previ i necessari la informació i la transparència a fi de

24. G. ARENA (1996). «Ipotesi per l'applicazione del principio di sussidiarietà nella provincia autonoma di Trento». *Ius. Rivista di Diritto*. Núm. 1-2, pàg. 30.

25. M. CASTELLS (2000). *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red*. 2a. ed. Madrid: Alianza, pàg. 469.

garantir i facilitar la participació de tots els actors implicats. És necessari que tots els actors que intervenen en les xarxes puguin participar de manera informada. Això requereix que tinguin a la seva disposició la informació i el coneixement adequat i que posin a disposició de la resta d'actors la informació i el coneixement de què disposen.

La informació és un recurs imprescindible en els processos de presa de decisions. Els actors estratègics que hi participin tindran la informació com un element sobre el qual podran articular la seva intervenció en les xarxes. La informació es converteix en un recurs de poder que cada actor establirà a partir de la resta dels recursos de què disposi i que marcarà les seves estratègies en el marc de les xarxes. Això ens permet observar que en el si de les xarxes la distribució de la informació pot ser asimètrica, la qual cosa convida a proposar la necessitat d'adoptar mecanismes per fer front a aquestes asimetries informatives. En aquesta tasca poden ser de gran utilitat les tecnologies de la informació i la comunicació.

3. Administració electrònica i informació administrativa

3.1. Breu aproximació a l'administració electrònica

L'administració electrònica es basa en l'ús intensiu de les noves tecnologies de la informació i el coneixement amb l'objectiu de millorar l'eficiència interna, les relacions interadministratives i les relacions de l'administració amb els ciutadans.

26. Govern de Nova Zelanda (2001). Citat a C. RAMIÓ (2002). «E-Administració i nous models de gestió pública». *I Congrés Català de Gestió Pública*. Per tot això, tal com ha observat RAMIÓ, la literatura especialitzada s'ha dedicat a aprofundir minuciosament en la perspectiva de les TIC com a mecanisme per a revolucionar les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans [C. RAMIÓ. «E-Administració i nous models de gestió pública», *op. cit.*, pàg. 4].

27. En la mateixa línia, «l'anàlisi dels usos mostra que la introducció de les tecnologies de la informació i de la comunicació amplifica els defectes i les qualitats de les maneres de funcionament dels serveis» [B. LASSERRE (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'», pàg. 5].

28. OECD (2003, març). «Engaging citizens online for better policy-making». *Policy Brief*.

29. En aquesta línia ARENA sosté que «si es vol que aquesta nova forma d'administració pugui produir tots els seus efectes, són necessaris ser conscient que realitzar plenament l'e-govern significa afrontar alguns dels problemes de fons, teòrics i pràctics, relatius a les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans» [G. ARENA (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione». A: *Observatori de l'evolució de les institucions*, pàg. 2].

Des del punt de vista de les relacions del ciutadà amb l'establiment de l'administració electrònica, es persegueixen objectius genèrics diversos com una administració pública oberta les vint-i-quatre hores del dia, set dies a la setmana, en la qual el ciutadà sigui el centre del procés, que estigui connectada per a donar un servei integral al ciutadà i que sigui capaç de personalitzar els serveis que presta. És a dir, l'ús de les noves tecnologies per part de les administracions públiques persegueix millorar la qualitat de les relacions amb els ciutadans, millorant l'accés a la informació i als serveis públics per part dels ciutadans.²⁶

Ara bé, és important posar en relleu que les TIC per si mateixes i la seva incorporació i ús per part de les administracions públiques no significa en si mateix una modificació de les relacions que aquestes tenen amb els ciutadans. Seguint l'informe *Contract with the future*, elaborat pel Govern holandès, es poden facilitar les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans, però no comporten una millora en el sentit que aquelles siguin més eficaces o eficients.²⁷ En aquest sentit són il·lustratives les paraules de l'OCDE quan afirmen que «la tecnologia és un facilitador però no una solució».²⁸

És per això que considerem que en parlar de l'administració electrònica no podem considerar que siguem davant d'un nou model de relacions entre administració pública i ciutadans, sinó davant d'un instrument que ha de facilitar i fins i tot millorar la qualitat de les relacions ja existents basades en l'actualitat en el model d'administració en xarxa.²⁹ De fet, la tecnologia en si mateixa no és un factor de canvi si no va acompanyada d'una decisió política que la impulsi, i

aquesta haurà de venir condicionada per les circumstàncies que anteriorment s'han assenyalat com a determinants de l'aparició d'un nou model de relacions entre els ciutadans i les administracions públiques. En aquesta línia entenem que es manifesten CRIADO I RAMILO quan afirmen que «[s]in embargo, estas herramientas, más que fines en sí mismos, deben entenderse como medio para impulsar la adaptación de las estructuras, procesos y servicios de las Administraciones públicas a las necesidades de cada momento».³⁰

Llavors, què poden aportar les noves tecnologies de la informació i la comunicació al bon funcionament de l'administració en xarxa?³¹ Les noves tecnologies de la informació i la comunicació poden exercir un paper rellevant en el si de l'administració en xarxa:³²

«Dins d'un govern en xarxa s'exigeix governar, cada vegada més, al costat de les empreses, de les institucions cíviques i ciutadans i tenir en compte les seves necessitats, molt més que en el passat, per a actuar. En la societat en xarxa el govern electrònic haurà de trobar un equilibri dinàmic entre el seu paper de direcció dins de les xarxes i el seu paper d'estructurar aquestes xarxes.»³³

Des del punt de vista jurídic, no es pot oblidar que l'administració electrònica porta causa del principi d'eficàcia previst en l'article 103.1 de la Constitució, que posteriorment s'ha vist completat i ampliat en el marc dels principis generals d'actuació de les administracions públiques previstos en l'article 3 LRJPAC, concretats –entre altres– en l'article 45 LRJPAC, que preveu

entre altres qüestions, que «cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada caso». En l'àmbit estatal ha estat el Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, el que regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques.³⁴

La lectura d'aquestes normes reguladores de l'administració electrònica permeten observar que més que establir nous drets dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques preveuen nous mecanismes per exercir els drets ja reconeguts prèviament per altres normes. En altres paraules, tal com observa VALERO, no hi ha un dret general per part dels ciutadans per a relacionar-se telemàticament amb l'administració pública i, en concret, per a accedir a la informació administrativa mitjançant aquest sistema.³⁵

3.2. Administració electrònica i informació administrativa

Amb la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, les administracions públiques estan facilitant als ciutadans molta més informació que la que facilitaven fins ara i de manera molt més accessible.³⁶ La utilització d'Internet ha incrementat

30. J.I. CRIADO GRANDE; M.C. RAMILO ARAUJO (2001). «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. I, núm. 61, pàg. 14 i 17.

31. Com afirma ARENA, aquest nou model de relacions entre administracions públiques i ciutadans no és neutre respecte a les polítiques d'administració electrònica [G. ARENA (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione», *op. cit.*, pàg. 4].

32. «Contract with the future. A vision on the electronic relationship between government and citizen». [Memorandum presented to the Lower Chamber of Dutch Parliament by the Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities, pàg. 8].

33. RAMIÓ coincideix amb aquesta aproximació en afirmar que: «[p]ero, desde mi punto de vista uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes» [C. RAMIÓ. «E-Administració i nous models de gestió pública», *op. cit.*].

34. Diverses comunitats autònomes han regulat l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació per part de les administracions públiques: Aragó, Comunitat Valenciana, Comunitat de Madrid, Extremadura o Catalunya.

35. J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos». *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*, núm. 1, pàg. 60.

l'accessibilitat de la informació de les administracions públiques. Qualsevol ciutadà, independentment del lloc on sigui, pot accedir a qualsevol informació en poder de les administracions públiques només accedint a la pàgina web de l'administració pública, i a més pot intercanviar informació amb altres actors que participin en la Xarxa.

D'acord amb el que s'ha pogut observar en les pàgines anteriors, l'administració pública no és, en el marc de l'administració en xarxa, l'única usuària i posseïdora d'informació. Els ciutadans i els altres actors que participen en l'administració en xarxa (empreses, ONG, altres actors de la societat civil) tenen i busquen informació a la qual poden accedir més fàcilment per mitjà de les noves tecnologies de la informació i la comunicació. Precisament, la utilització de les noves tecnologies encara els ciutadans en un nou espectre d'informació, la qual cosa redunda positivament en la presa de decisions perquè facilita una participació informada i un procés de presa de decisions més transparent. En l'administració en xarxa la cooperació entre els actors membres de la Xarxa per intercanviar informació és un aspecte essencial.³⁷ De fet, els objectius que puguin tenir difícilment es podran aconseguir sense aquest intercanvi d'informació.

Resulta evident que no tota la informació que està en poder de les administracions públiques, i en general dels actors en l'administració en xarxa, té el mateix valor des del punt de vista de les seves relacions amb els ciutadans. Hi ha informació el coneixement de la qual és bàsic per a l'exercici de drets dels ciutadans i també n'hi ha que és necessària per a la realització d'activitats de contingut econòmic o amb conseqüències econòmiques en ser reusable.³⁸

Davant d'aquesta diversitat de tipus d'informació i a efectes expositius, podem portar a col·lació la classificació de la informació, des de la perspectiva del paper que té en les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans, que adopta GALÁN:³⁹

- Informació juridicoformal: és aquella que té com a objectiu regular jurídicament les relacions entre els subjectes membres de l'ordenació, en la mesura que els subministra certes i també la cognoscibilitat de normes i actes.
- Comunicació-imatge: englobaria totes aquelles activitats públiques dirigides a promoure la imatge de la institució, que d'aquesta manera legitimaria la seva pròpia existència i activitat.

36. «Internet és el mitjà escollit pels estats membres de l'OCDE en proveir els ciutadans d'un nivell d'accés a la informació governamental sense precedents» [OECD (2003). «Engaging citizens online for better policy-making», *op. cit.*, pàg. 4].

Diversos països han elaborat documents sobre aquesta qüestió com per exemple, el document elaborat pel Comitè Interministerial per a la Societat de la Informació del 16 de gener de 1998, *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information* [<http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/pagsi.htm>], en el qual es destacava que el productor principal d'informació al país i qui havia d'estendre la distribució d'informació per Internet era l'estat.

Altres documents en la mateixa línia són el *Llibre blanc del Regne Unit sobre la llibertat d'informació* [<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm>] i el memoràndum dels Països Baixos *Cap a l'accessibilitat de la informació pública* [<http://www.elannet.net/publiekweb/literatuur/toegankelijkheid.pdf>].

La rellevància de l'accés i la utilització de la informació del sector públic ha estat àmpliament destacada en l'àmbit europeu. Vegeu, per exemple, la Decisió del Consell de 22 de desembre de 2000 per la qual s'adopta un programa plurianual comunitari d'estímul al desenvolupament i l'ús de continguts digitals europeus en les xarxes mundials i de foment de la diversitat lingüística en la societat de la informació.

37. Es pot portar a col·lació, pel que fa a aquest aspecte, el caràcter circular de la informació que destaca A. GALÁN GALÁN (2000). «La comunicació pública». A: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano* Madrid: Marcial Pons, pàg. 66.

38. «La información del sector público es muy importante para la vida cívica y democrática. Asimismo, constituye un recurso clave para la actividad económica y el funcionamiento adecuado del mercado interior» [Proposta de directiva relativa a la reutilització i explotació comercial dels documents del sector públic [COM (2002) 207 final] de 5 de juny de 2002].

39. A. GALÁN GALÁN (2000). «La comunicació pública», *op. cit.*, pàg. 41 i seg.

Resulta interessant observar com el Decret 324/2001, de la Generalitat de Catalunya, preveu també quatre tipus d'informació: comunicació de servei, informació sobre serveis públics, informació normativa i informació d'interès general.

- Comunicació de servei: pot ser entesa de diverses maneres. En un sentit estricte, la comunicació de servei ha de ser entesa com aquell tipus de comunicació pública que té com a objecte subministrar informació sobre els serveis prestats per l'administració. En un sentit ampli, inclouria no només la informació administrativa sobre els serveis prestats per l'administració, sinó també els serveis d'informació de la mateixa administració (informació turística, meteorologia, agenda cultural, etc.).
- Comunicació administrativa: seria aquella mitjançant la qual l'administració intenta convèncer els ciutadans perquè col·laborin amb ella per a la consecució d'alguna finalitat d'interès públic.

Perquè la informació a la qual accedeixen els ciutadans pugui complir les funcions i els objectius previstos, és necessari que compleixin alguns requisits que seran els que, precisament, transmetran aquesta confiança al ciutadà. A més dels requisits que generalment proposen les poques regulacions que recullen aquest aspecte, considerem que la informació ha de ser completa, objectiva, segura, fidedigna, rellevant i fàcil de trobar, d'entendre i d'usar.⁴⁰

Vegem a continuació amb més detall aquestes característiques.

La informació ha de ser completa. La informació ha de ser idònia per a satisfer les necessitats dels sol·licitants. A més no ha de patir accessos o manipulacions no auto-

ritzats que puguin donar lloc a alteracions o falsificacions. La utilització de les noves tecnologies pot facilitar l'agregació d'informació dispersa amb un cost raonable. El fet de completar informació únicament es pot limitar en aquells casos en què hi hagi un bé jurídic la protecció del qual sigui prioritària respecte al principi de transparència. Aquest és un aspecte al qual les regulacions sobre l'accés a la informació generalment dediquen cert detall i que és objecte d'una important litigiositat.⁴¹ Deixant al marge les limitacions a accedir a documents que puguin afectar interessos públics (seguretat pública o relacions internacionals per esmentar dos casos), probablement el límit que més fàcilment es pot veure afectat per l'accés a la informació per Internet és el dret a la intimitat.⁴² A aquests efectes, les noves tecnologies ofereixen sistemes interessants que poden filtrar la informació a la qual es pot accedir segons si es té legitimitat per a això.

La informació ha de ser objectiva. A fi d'aconseguir-ho, s'ha de garantir que la informació sigui acurada, segura i que no estigui esbiaixada. La utilització de les noves tecnologies en la difusió de la informació no es pot convertir únicament en un mecanisme de propaganda institucional; en tot cas, ha de quedar perfectament diferenciat el contingut en funció del seu objectiu.

La informació ha de ser de qualitat. Seguint l'OCDE, l'important no és la quantitat sinó la qualitat i, malgrat que els poders públics van incrementant de manera gradual el volum d'informació pública a la Xarxa, la seva qualitat, relle-

40. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pàg. 22.

41. Vegeu, per exemple, l'article 37 LRJPAC i el comentari que se'n fa a A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya, pàg. 119 i seg.

42. VALERO observa sobre això que «la puesta a disposición de los ciudadanos de la información administrativa mediante sistemas telemáticos conlleva irremediabilmente una referencia al régimen jurídico regulador de la intimidad». S'ha de considerar, a més, que l'actual regulació d'aquesta matèria, continguda en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, posterior a l'STC 292/2000, de 30 de novembre, no és suficient per a fer front a aquest problema [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», op. cit., pàg. 63].

Aquesta preocupació no és només al nostre país. El Govern francès va presentar el febrer de 2002 un llibre blanc sota el títol *Administration électronique: un Livre blanc pour assurer la protection des données personnelles* [http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/rapports/rapport_truche/rapport_TRUCHE.pdf].

vància i utilitat per als ciutadans és variable.⁴³ Un altre aspecte relatiu a la qualitat és el dels serveis de difusió de les administracions públiques, respecte dels quals generalment intenten harmonitzar criteris establint estàndards per a les característiques tècniques.

La informació ha de ser accessible. Aquest és un aspecte bàsic en analitzar la incidència de les noves tecnologies en l'accés a la informació ja que, probablement, la principal justificació per a la utilització dels nous mitjans es tradueix a garantir que sigui més fàcil poder accedir a la informació de les administracions públiques i, al cap i a la fi, incrementar la transparència. Pel que fa a això, és important portar a col·lació el Decret 324/2001, de la Generalitat de Catalunya, que estableix que «la informació administrativa de la Generalitat a través d'Internet ha de ser, com a mínim, la mateixa que es doni presencialment o per altres mitjans i haurà de subjectar-se als mateixos principis i garanties [...] Els ciutadans hauran de poder rebre la informació a través d'Internet de la manera més accessible possible, especialment els que pateixin algun tipus de discapacitat».⁴⁴

La informació ha de ser fàcil de trobar en el sentit que el posseïdor de la informació la posi a disposició de tot aquell que vulgui conèixer el seu contingut i que faciliti la seva localització. Les noves tecnologies de la informació i la comunicació, a més de millorar l'accessibilitat, permeten oferir nous tipus d'informació que poden ser de gran utilitat per als ciutadans i les empreses, per exemple, mitjançant la utilització de metadades (informació sobre la informació disponible), informació integrada (que tingui diferents orígens) en forma de portal, cercadors d'informació, etc.

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

44. Article 4. A França s'ha previst que tota sol·licitud d'accés pot suposar obtenir una còpia: en paper, en suport informàtic o per correu electrònic (Decret 2001/493, de 6 de juny). El mateix succeeix amb la modificació de la Freedom of Information Act nord-americana introduïda el 1996 (EFOIA).

45. Vegeu la Proposta de directiva relativa a la reutilització i explotació comercial dels documents del sector públic citada *supra*. Resulta evident que no tota la informació que està en poder de les administracions públiques, i en general dels actors en l'administració en xarxa, té el mateix valor des del punt de vista de les seves relacions amb els ciutadans. Hi ha informació el coneixement de la qual és bàsic per a l'exercici de drets dels ciutadans i també n'hi ha que és necessària per a la realització d'activitats de contingut econòmic o amb conseqüències econòmiques en ser reusable.

La informació ha de ser fàcil d'entendre, aspecte que està directament relacionat amb el tema de la fractura digital (*digital divide*). Per a fer-li front els poders públics han d'establir polítiques que permetin superar les diferències que es puguin donar tant des del punt de vista del volum d'informació que es posa a disposició com dels mecanismes que han de facilitar l'accés generalitzat a la informació.

La informació ha de ser usable. Aquest és un aspecte important, ja que no es pot oblidar que la informació no únicament és un instrument necessari perquè els ciutadans puguin exercir els seus drets, sinó que a més té un important valor econòmic, tema sobre el qual la Unió Europea està treballant últimament.⁴⁵

Finalment, en plantejar el paper de la informació en relació amb les noves tecnologies ens hem de preguntar quina ha estat la seva repercussió fins al moment actual. En altres paraules, fins a quin punt l'ús de les noves tecnologies ha permès incrementar la informació a disposició dels ciutadans i el seu accés? En relació amb aquesta qüestió, podem portar a col·lació la informació següent.

L'OCDE confirma l'ús generalitzat de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit internacional i observa que les opcions més usades per les administracions públiques a fi de difondre la informació són els llocs webs (la proporció d'unitats governamentals que tenen pàgines web està entorn del 80% als països que van participar en l'enquesta del PUMA de 2000), els portals (nombrosos països de l'OCDE han creat punts únics d'entrada per facilitar l'accés dels ciutadans a la informació), els cercadors, les agendes d'actes, els quioscos

(alguns països ofereixen la possibilitat d'accedir a Internet instal·lant punts d'accés a les oficines públiques) i els CD-ROM per a la seva consulta fora de línia.⁴⁶

Segons aquest estudi, el tipus d'informació que es pot trobar en línia es refereix majoritàriament a: estructures governamentals i processos de polítiques públiques, propostes polítiques i agendes, legislació en vigor, projectes normatius, pressuposats, procediments administratius i dades personals.

4. Cap a un nou règim jurídic de l'accés a la informació⁴⁷

L'anàlisi i proposta d'un nou règim jurídic de l'accés a la informació en el marc de l'administració electrònica presenta una dificultat de partida: en l'actualitat no està generalitzada l'adopció d'una regulació sobre l'accés a la informació per mitjà de les noves tecnologies.⁴⁸ Això implica que no hi hagi un règim jurídic clarament definit que permeti determinar els mecanismes mitjançant els quals s'accedeix a la informació, la informació que s'ofereix als ciutadans i les seves característiques i condicions d'accés i ús, els mecanismes de garantia, el preu i la res-

ponsabilitat pel contingut de la informació entre altres qüestions.⁴⁹

La indefinició del règim jurídic i la inexistència de mecanismes adequats de garantia del seu compliment pot donar lloc a ineficàcies, ineficiències i asimetries que, al cap i a la fi, poden impedir que compleixi les funcions que està cridada a tenir en l'administració en xarxa.⁵⁰

En vista d'aquesta situació i d'acord amb els propòsits d'aquesta comunicació, la nostra atenció s'ha de centrar en les conseqüències que el nou rol de la informació i els nous mecanismes d'accés a aquesta han de tenir en el seu règim jurídic.

Tal com s'ha pogut observar en l'exposició de l'evolució de l'accés a la informació que està en possessió de les administracions públiques, en els primers moments la informació es limitava a aquella que es referia a les circumstàncies concretes dels ciutadans i, en tot cas, requeria una sol·licitud prèvia. Amb el temps l'accés a la informació s'ha anat ampliant i estenent fins a arribar a la situació actual, que es caracteritza principalment perquè és l'administració pública la que ofereix o distribueix la informació sense necessitat que la demanin o sol·licitin els ciutadans.⁵¹ En altres parau-

46. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pàg. 52-53.

47. L'anàlisi del règim jurídic de l'accés a la informació no significa que la incorporació de les noves tecnologies únicament requereixi la seva regulació jurídica. És necessari adoptar altres decisions a fi de fer front a altres problemes com, per exemple, les conseqüències o manifestacions que la bretxa digital pot tenir en l'accés a la informació de les administracions públiques per mitjà de les noves tecnologies. Respecte a això, és interessant portar a col·lació l'experiència sueca, en particular la campanya del Govern suec «Open Sweden», que té per objectiu incrementar l'accés i transparència del sector públic (<http://www.opnasverige.nu/html/>).

48. De fet, hi ha poques regulacions que afrontin de manera completa l'accés a la informació administrativa per mitjà de les noves tecnologies. Potser la primera i més coneguda és l'elaborada pel Congrés dels EUA el 1996 d'esmena de la Freedom of Information Act, coneguda com l'Electronic Freedom of Information Act (EFOIA).

49. En la mateixa línia es manifesta VALERO quan afirma que «resulta fundamental la promulgació de una normativa general aplicable a la respectiva Administració pública donde se fije de manera concreta la política institucional en relación con la información administrativa, así como las circunstancias y requisitos conforme a los cuales aquélla se pone a disposición del público» [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», op. cit., pàg. 63].

50. «De no establecerse con carácter vinculante estos extremos la implantación de un sistema de información pública telemático puede llegar a convertirse en un objeto meramente secundario cuya efectiva ejecución dependerá de motivaciones absolutamente» [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», op. cit., pàg. 63].

En la mateixa línia, OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pàg. 29.

51. Com fàcilment es pot observar, no és aquest l'únic aspecte derivat de la incorporació de les TIC en relació amb la informació als ciutadans. No entrem a analitzar aspectes importants també derivats per l'ús de les TIC com són els relatius a la reutilització i a l'explotació comercial de la informació, els problemes relacionats amb la intimitat o la responsabilitat pels continguts facilitats.

les, s'està evolucionant de l'accés passiu a la informació a l'accés actiu entenent que:⁵²

- L'accés passiu és aquell que es dona davant d'una petició per part d'un ciutadà perquè les administracions públiques li facilitin un document o una informació. L'accés passiu requereix que les administracions públiques tinguin classificada i arxivada correctament la informació a fi que davant d'una petició pugui ser localitzada correctament.⁵³
- L'accés actiu és aquell que es garanteix amb la difusió generalitzada de la informació mitjançant la creació de sistemes de difusió de la informació per part dels poders públics.⁵⁴
- La transició d'un tipus d'accés a la informació a l'altre es veu fins a cert punt motivat i en tot cas accentuat per la utilització generalitzada per les administracions públiques de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, ja que aquestes ofereixen potents mecanismes per a la recerca, selecció, integració i difusió de grans quantitats d'informació en poder de les administracions públi-

ques, i també per a facilitar la presentació dels resultats en una forma que pugui ser utilitzada pels ciutadans.⁵⁵

Des del punt de vista del règim jurídic de l'accés a la informació, si l'accés passiu estava prou garantit amb el reconeixement del dret d'accés a la informació administrativa com a dret subjectiu dels ciutadans,⁵⁶ l'accés actiu requereix no solament això, sinó que a més implica l'establiment necessari d'un servei encarregat de la distribució i difusió de la informació amb plenes garanties per als ciutadans que estarà facilitat per l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

Però el deure de crear serveis d'informació per part de les administracions públiques no és en si mateix suficient. Considerem que en l'actualitat l'accés actiu no es pot veure garantit exclusivament per la creació d'infraestructures i serveis de difusió de la informació (en el sentit orgànic o funcional), sinó que també és necessari reconèixer-los com un servei d'interès general, seguint la terminologia de la Unió Europea.⁵⁷ D'aquesta manera es podrà garantir un contingut mínim que podríem sintetitzar en els següents elements: servei universal, continuï-

52. Aquesta distinció es trobava en diverses regulacions (per exemple, en la Directiva 90/313 o en la seva transposició a l'ordenació jurídica espanyola per la Llei 38/1995, de 12 de desembre), però és amb l'adopció de la nova Directiva 2003/4/CE, de 28 de gener, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental, en la qual adopta carta de naturalesa i té conseqüències des del punt de vista de l'accés per Internet. Vegeu sobre això l'article 1.

53. La Directiva 2003/4 estableix que «els estats membres faran el que sigui necessari perquè les autoritats públiques estiguin obligades [...] a posar la informació ambiental que estigui en poder seu [...]».

54. La Directiva 2003/4 estableix, respecte a la difusió de la informació, que «els estats membres adoptaran les mesures necessàries per garantir que les autoritats públiques organitzin i actualitzin la informació sobre el medi ambient relativa a les seves funcions que estigui en poder seu o en una altra entitat en nom seu, amb vista a la seva difusió activa i sistemàtica al públic, particularment per mitjà de la tecnologia de telecomunicació informàtica i/o electrònica sempre que es pugui disposar d'aquesta».

55. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pàg. 52.

56. Aquesta afirmació s'ha de matisar, tanmateix, en vista de les conclusions a les quals s'arribava en l'estudi que es va realitzar el 1998 sobre l'accés a la informació en poder de l'Administració de la Generalitat, on es va tenir l'oportunitat d'observar que mentre que l'accés passiu era molt reduït, inexistent en molts departaments, l'accés actiu era molt elevat. Vegeu a A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, op. cit.

57. En la mateixa línia, a França s'afirma que «lluny de ser un objectiu en si mateix, la introducció de les tecnologies de la informació i de la comunicació no té més sentit que des de la perspectiva dels objectius de servei públic. Això ha de permetre una millora de la qualitat del servei prestat, és a dir, la posada a disposició a la Xarxa d'informacions als ciutadans i a les empreses, el recurs a les noves formes d'interactivitat o l'aparició, amb el teleprocidiment, de nous accessos del públic a l'Administració» [B. LASSERRE (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'», pàg. 6].

A França s'ha previst que la difusió del dret per Internet és un servei públic. Vegeu sobre aquest punt la Llei 2000/321, de 12 d'abril, relativa als drets dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions, posteriorment desenvolupada a efectes organitzatius pel Decret 2002/1064, de 7 d'agost, relativa al servei públic de difusió del dret per Internet.

tat, qualitat del servei, assequibilitat i protecció dels usuaris.⁵⁸ Però principalment permetrà garantir que la difusió de la informació compleixi determinades característiques que permetin, al cap i a la fi, que els ciutadans puguin exercir els seus drets i les empreses realitzar la seva activitat econòmica, superant, per això, bona part de les dificultats i limitacions que el reconeixement del dret d'accés com a dret subjectiu ha tingut fins avui.

De la conclusió anterior no es deriva, tanmateix, que sigui l'administració pública l'única que pugui difondre la informació als ciutadans. Si bé és cert que la informació administrativa és important per a la vida cívica i democràtica, no ho és menys que aquesta també té un potencial econòmic important. Per tot això, les administracions públiques podran difondre informació vinculada a missions de servei públic (informació juridicoformal o comunicació de servei en sentit estricte),⁵⁹ però també informació de valor afegit (informació meteorològica, estadística, turística, per exemple) en la qual podran coincidir amb empreses o ciutadans.⁶⁰

5. Referències bibliogràfiques

ARENA, G. (1996). «Ipotesi per l'applicazione del principio di sussidiarietà nella provincia autonoma di Trento». *Ius. Rivista di Diritto*. Pàg. 1-2.

ARENA, G. (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione». Observatori de l'evolució de les institucions.

58. Vegeu sobre aquest tema el *Llibre verd sobre els serveis d'interès general* [COM (2003) 270 final] del 21 de maig de 2003. Això significa recollir els principis propis del servei públic definits per la doctrina. Vegeu sobre això E. MALARET I GARCIA (1998). «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*. Núm. 145, pàg. 67.

59. Aquesta expressió la recull la Proposta de directiva relativa a la reutilització i explotació comercial dels documents del sector públic.

60. Tal com recull la Proposta de directiva relativa a la reutilització i explotació comercial dels documents del sector públic, «estas últimas implican añadir valor a la información que han recogido para clientes concretos o desarrollar productos de valor añadido para un amplio mercado de consumo que se apoyan en los datos originales recopilados en ejercicio de sus misiones de servicio público» [COM (2002) 207 final de 5 de juny de 2002, pàg. 8].

BARATA I MIR, J. (2003). «Relacions telemàtiques i seguretat. Règim jurídic dels nous canals de comunicació administració-ciutadans». A: E. MALARET I GARCIA. *L'Administració pública i les noves tecnologies de la informació i de la comunicació: una anàlisi jurídica*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

BRUGUÉ, Q.; AMORÓS, M.; GOMÀ, R. (1994). «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y análisis de políticas públicas*. Núm. 1.

CASSESE, S. (2001). «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Núm. 3.

CASTELLS ARTECHE, J.M. (1984). «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *Revista de Administración Pública*. Núm. 103.

CASTELLS, M. (2000). *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red*. 2a. ed. Madrid: Alianza.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa». A: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano* Madrid: Marcial Pons.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya.

- CHEVALIER, J. (1988). «Le mythe de la transparence administrative». A: Diversos autors. *Information et transparence administratives*. París: Presses Universitaires de France.
- CHEVALIER, J.; LOSCHACK, D. (1986). *Ciencia Administrativa I*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CRIBADO GRANDE, J.I.; RAMILO ARAUJO, M.C. (2001). «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 1, núm. 61.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- GALÁN GALÁN, A. (2000). «La comunicación pública». A: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1972). *La administración española*. 3a. ed. Madrid: Alianza.
- GIANNINI, M.S. (1987). *Premisas históricas del Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- GÓMEZ REINO Y CARNOTA, E. (1976). «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales». *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 8.
- LASSERRE, B. (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'».
- MALARET I GARCIA, E. (2001). «La Administración abierta». UI Menéndez-Pelayo [mimeo].
- MALARET I GARCIA, E. (1998). «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*. Núm. 145.
- MESTRE DELGADO, J.F. (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. 2a. ed. Madrid: Civitas.
- OCDE (2001). *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministeri d'Administracions Públiques.
- OECD (2003, març). «Engaging citizens online for better policy-making». *Policy Brief*.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1993). *Comentarios a la LRJPAC*. Madrid: Marcial Pons.
- RAMIÓ, C. (2002). «E-Administració i nous models de gestió pública». *I Congrés Català de Gestió Pública*.
- VALERO TORRIJOS, J. (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos». *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*. Núm. 1.
- VILLORIA MENDIETA, M. (1996). «La modernización de la Administración central en España». *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 45-II.
- WEBER, M. (1991) *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatan.

Citació recomanada

CERRILLO, Agustí (2005). «E-informació: cap a una nova regulació de l'accés a la informació». *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política* [article en línia]. Núm. 1. UOC. [Data de consulta: dd/mm/aa].

<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/cat/cerrillo.pdf>

ISSN 1699-8154

Agustí Cerrillo i Martínez

acerrillo@uoc.edu

Doctor en Dret i llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració. Professor de Dret administratiu a la UOC.