

**Les recomanacions del  
Consell d'Europa sobre comunicació  
dels arxius i accés als documents públics  
R (2000) 13 i Rec (2002) 2**

*Traducció i comentaris a cura de  
JOSEP MATAS BALAGUER*



*Edita:* Associació d'Arxivers de Catalunya (AAC)

*Col·labora:* Escola Superior d'Arxivística i Gestió  
de Documents (ESAGED)

© *del text:* Josep Matas Balaguer

© *de l'edició:* AAC

Febrer 2004

*Dipòsit legal:* Gi-117-2004

*ISBN:* 84-922482-3-8

# SUMARI

Pròleg .....	5
Presentació .....	7
Introducció .....	11
El Consell d'Europa i el valor de les seves recomanacions .....	17
Precedents de les recomanacions Núm. R (2000) 13 i Rec (2002) 2 .....	23
Les recomanacions Núm. R (2000) 13 i Rec (2002) 2: aspectes generals .....	31
Recomanació Núm. R (2000) 13 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre una política europea en matèria de comunicació dels arxius .....	35
Recomanació Rec (2002) 2 del Comitè de Ministres als Estats Membres sobre l'accés als documents públics .....	41
Notes .....	53



## Pròleg

La Llei 10/2001 d'arxius i documents dedica el seu títol IV a regular l'accés als documents públics i, com a fonament general, estableix que totes les persones tenen dret a accedir als documents que formen part de procediments administratius closos.

De fet, és més que evident que totes les qüestions vinculades al dret d'accés esdevenen essencials no només en la pràctica arxivística, sinó també en l'establiment d'unes relacions entre l'administració i l'administrat que superin la posició d'*adversaris* que massa sovint s'ha establert entre les dues cares del que és, o hauria de ser, la mateixa moneda.

Des de l'Associació d'Arxivers de Catalunya hem manifestat des de fa ja molts anys, i la celebració de les terceres Jornades d'Arxivística el 1991 a Girona tractant de manera monogràfica aquest aspecte en seria una prova més que evident, la preocupació per aquest tema i els problemes que comporta per al conjunt de la professió la indefinició i la poca claredat de la normativa existent.

És per aquest motiu que des del col·lectiu professional es va celebrar especialment la creació, en el marc de la Llei que hem esmentat, de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD), que té com a funció essencial promoure l'exercici del dret d'accés als documents de les persones i de

les entitats públiques i privades. Ens sembla sobrer reclamar l'extraordinària importància que ha de tenir la actuació d'aquesta Comissió, com ens ho sembla també evidenciar que estem en dejú encara de conèixer-ne cap resultat.

Tot plegat ens ha semblat motiu més que suficient des de l'AAC, amb la col·laboració de l'Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents (ESAGED), per impulsar l'edició de la traducció catalana de les dues influents recomanacions del Consell d'Europa sobre comunicació dels arxius i accés als documents públics, acompanyades pels precisos comentaris i anotacions de l'arxiver Josep Matas.

Els arxiviers, com a responsables de la implantació de sistemes de gestió documental a les nostres administracions i com a responsables també de la custòdia de la documentació, estem cridats a jugar un paper fonamental a l'hora facilitar l'accés al conjunt de la ciutadania de la informació que contenen els documents. I ens cal fer-ho garantint els interessos públics i particulars, però sense convertir aquesta garantia en una barrera que impedeixi l'exercici d'un dret fonamental en qualsevol societat democràtica.

**JOAN BOADAS I RASET**  
*President de l'AAC*

## **Presentació**

Una societat moderna exigeix un accés fàcil i ampli de les persones als documents públics. És la condició per facilitar que s'impliquin, amb coneixement de causa, en el debat sobre qüestions d'interès general.

Els 45 Estats membres del Consell d'Europa comparteixen aquesta idea. Des dels anys 90 s'ha desenvolupat un debat apassionant per determinar quines haviem de ser les condicions d'accés del públic als documents en poder de les administracions. Després d'un estudi molt aprofundit s'ha convingut que els Estats membres han de garantir a qualsevol persona el dret a accedir, a petició pròpia, als esmentats documents públics. Aquest principi general ha d'aplicar-se sense cap distinció, especialment per raó de l'origen nacional. De tota manera, les limitacions a l'accés són possibles, i fins i tot necessàries, en una societat democràtica sempre que no siguin desproporcionades en relació amb la finalitat de protegir altres drets i interessos legítims, com ara el dret a la intimitat.

D'altra banda es considera que, a més de respondre a les demandes individuals d'accés, les autoritats públiques s'han de comprometre a posar en pràctica polítiques actives de comunicació fonamentades en la voluntat de posar a disposició del

públic qualsevol informació considerada útil en el marc d'una societat democràtica transparent.

D'aquesta manera el Comitè de Ministres del Consell d'Europa ha elaborat dues recomanacions importants, que ha adreçat als governs de tots els Estats membres de l'Organització: la primera, adoptada l'any 2000, es centra en els principis específics de la comunicació de documents que es conserven en els arxius. La segona, de l'any 2002, és més general: es refereix als documents públics amb independència d'on es trobin. El seu àmbit d'aplicació s'estén així igualment als documents públics conservats en els arxius, sense perjudici de l'aplicació de les regles més específiques de la recomanació de 2000.

Aquestes dues recomanacions van destinades a ser àmpliament conegudes i aplicades. Això exigeix la seva traducció en la o en les llengües nacionals dels Estats membres. Per aquest motiu no podem sinó felicitar-nos per la iniciativa de l'*Associació d'Arxivers de Catalunya* i de l'*Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents* de la Universitat Autònoma de Barcelona per la realització de la present publicació destinada al públic catalanoparlant.

Desitjo que aquesta iniciativa, i altres de semblants arreu d'Europa, contribueixin a fer de les nostres societats espais



regits per administracions al servei del ciutadà i responsables davant d'aquest; espais de llibertat i de respecte mutu, on cadascú pugui participar de forma intensa en el debat sobre qüestions d'interès comú.

**ALFONSO DE SALAS**

*Cap de la Divisió de cooperació intergovernamental  
en matèria de Drets de l'Home  
Consell d'Europa  
Strasbourg*



## Introducció

L'accés dels ciutadans a la informació té avui la consideració de dret essencial i bàsic en tota societat democràtica. És obligació pròpia dels poders públics la potenciació d'aquest dret, entenent-lo com un mitjà per aconseguir unes societats més lliures, amb ciutadans més responsables i més implicats en els afers col·lectius, així com unes institucions públiques més transparents i properes al ciutadà.

Les institucions europees, tant el Consell d'Europa com la Unió Europea, han estat des de sempre molt actives en el foment del dret d'accés dels ciutadans a la informació<sup>1</sup>. Ho han fet donant exemple amb la informació que elles mateixes produeixen, establint un grau molt alt de publicitat dels seus documents i creant mecanismes àgils d'accés. Ho han fet també per mitjà de l'aprovació de normes orientades a aconseguir règims oberts d'accés en els estats membres, amb l'objectiu d'arribar, també en aquest terreny, a la màxima harmonització possible entre les legislacions dels països europeus. D'altra banda, les possibilitats que ofereixen les noves tecnologies han estat considerades per aquestes institucions com una nova i gran oportunitat per a potenciar l'accés dels ciutadans a la informació. D'aquí la seva implicació en la concepció i el

desenvolupament de programes de foment de l'ús de les noves tecnologies per part del màxim possible de persones, en el context de la denominada societat de la informació.

En el marc d'aquestes polítiques de promoció de l'accés a la informació, el Consell d'Europa va aprovar les importants recomanacions que avui presentem. Advertim que es tracta d'una versió no oficial atès que únicament les versions angleses i franceses oficials són reconegudes pel Consell d'Europa i només aquelles tenen la consideració d'autèntiques. Per tal de facilitar un més alt coneixement d'aquestes interessants recomanacions hem preparat aquestes versions que tenen, en conseqüència, únicament un valor informatiu.

## **El Consell d'Europa i el valor de les seves recomanacions**

---

El Consell d'Europa fou creat el 1949 i és, en conseqüència, la més antiga institució política d'àmbit europeu. Té la seu a Estrasburg i en l'actualitat integra 45 estats, un nombre molt superior als que formen la Unió Europea. En la comparació entre les dues institucions cal destacar que si bé l'abast territorial del Consell és molt superior al de la Unió, la pertinença a aquesta darrera comporta uns nivells molts més alts de supeditació de les polítiques dels estats a les instàncies europees superiors.

Entre els objectius del Consell d'Europa figura, segons es pot llegir en el preàmbul del seu Estatut constitutiu<sup>2</sup> signat a Londres el maig de 1949, el foment de la justícia i la cooperació internacional, les llibertats individuals i polítiques, la preeminència del dret, l'afavoriment del progrés social i econòmic i la consecució d'una unió més estreta entre els països europeus que comparteixen aquests valors. Des dels seus orígens el Consell s'ha compromès en la defensa de la democràcia i dels drets de l'home. Ha treballat i treballa en l'harmonització de les pràctiques socials i jurídiques dels estats membres i en el foment de la presa de consciència europea. D'ençà de 1990,

amb la desaparició dels règims autoritaris en els països de l'Europa de l'Est, el Consell ha orientat la seva atenció cap aquella part del continent, paral·lelament a la incorporació d'aquells països a la seva organització. Ho ha fet donant suport a les reformes polítiques i econòmiques i desenvolupant-hi programes per mitjà dels quals aporta la seva experiència, principalment en els àmbits del foment dels drets de l'home i dels valors democràtics.

Amb la finalitat d'avançar en l'harmonització dels règims jurídics dels estats membres, el Consell d'Europa elabora i aprova les convencions o tractats europeus (192 fins el moment present) que tenen força de llei i vinculen tots els estats que lliurement els signen. A un altre nivell s'aproven les declaracions i les recomanacions del Comitè de Ministres als Estats membres. Les recomanacions són textos de contingut no vinculant, inspirats en els principis expressats en els textos constituents i fonamentals de l'organització, que poden versar sobre qualsevol aspecte de l'acció o de les polítiques governamentals. Amb les recomanacions el Consell exhorta als estats a orientar les seves polítiques en una determinada direcció.

Cal insistir en el fet que les recomanacions estan mancades d'efectes directament vinculants. De tota manera és evident que tenen una gran importància perquè són igualment textos de

referència a considerar per tots els estats membres. En la pràctica es constata la influència efectiva de les recomanacions en l'acostament i harmonització dels ordenaments jurídics dels estats membres. D'altra banda moltes d'aquestes recomanacions defineixen objectius o plantegen actuacions que posteriorment formaran part del text de convencions o tractats.





## **Precedents de les recomanacions**

### **Núm. R (2000) 13 i Rec (2002) 2**

---

Els drets democràtics relacionats amb la informació, tant el dret a rebre informació com el de llibertat d'expressió, han estat sempre molt presents en l'acció del Consell d'Europa. El Consell ha estat capdavanter en la formació i el desenvolupament d'un dret europeu en aquests àmbits<sup>3</sup>. Poc després de la seva creació va aprovar la Convenció per a la Salvaguarda dels Drets de l'Home i de les Llibertats Fonamentals (Roma 1950), en vigor des del 3 de novembre de 1953<sup>4</sup>. El seu article 10 afirma l'estreta relació entre el funcionament de la democràcia i l'exercici de les llibertats d'expressió i d'informació. En reproduïm el seu contingut:

#### Article 10 – Llibertat d'expressió

1. Tota persona té dret a la llibertat d'expressió. Aquest dret comprèn la llibertat d'opinió i la llibertat de rebre o de comunicar informacions o idees sense que pugui haver-hi cap ingerència de les autoritats públiques i sense consideració de frontera. El present article no impedeix que els Estats requereixin a les empreses de radiodifusió, de cinema o de televisió l'obtenció de llicència prèvia per actuar.

2. Si l'exercici d'aquestes llibertats comporta deures i responsabilitats podrà ser sotmès a les formalitats, condicions, restriccions o sancions que la llei prevegi, entenent que, en una societat democràtica, constitueixen mesures necessàries per a garantir la seguretat nacional, la integritat territorial o la seguretat pública, la defensa de l'ordre i la prevenció del crim, la protecció de la salut o de la moral, la protecció de la reputació o dels drets de tercers, i també per impedir la divulgació d'informacions confidencials o per garantir l'autoritat i la imparcialitat del poder judicial.

Aquest article ha estat decisiu en l'afermament dels drets a la llibertat d'informació i d'expressió a Europa, essent una referència essencial en l'elaboració d'un gran nombre de normes tant internacionals com estatals<sup>5</sup>.

A part d'aquesta referència general continguda en la Convenció de 1950, la qüestió de l'accés a la informació i més concretament la qüestió de l'accés als documents públics, havia estat tractada amb anterioritat a les dues recomanacions que ara presentem. Ho fou per primer cop el 1977 en la Resolució (77) 31 sobre la protecció de les persones en relació als actes de les autoritats públiques, on s'esmenta el dret de les persones afectades per actes de les administracions a accedir a la infor-

mació administrativa relativa a aquests actes. Aquest mateix dret fou reconegut novament en la recomanació de l'Assemblea General 854 de 1979, relativa a l'accés del públic als documents oficials i la llibertat d'informació, i també en la número 2 de 1980.

Els tres textos citats es centraven exclusivament en el dret dels afectats per un acte de l'administració a accedir a la informació referida a aquest acte. L'any 1981 el reconeixement del dret d'accés en el marc del Consell d'Europa fa un avenç qualitatiu de gran importància per mitjà de la recomanació Núm. R (81) 19 adoptada pel Comitè de Ministres el 25 de novembre de 1981. A diferència de les anteriors aquesta recomanació ja es refereix al dret d'accés a la informació administrativa com un dret de qualsevol persona i sobre la generalitat de la informació, sense que calgui acreditar la condició d'interessat o afectat per un procediment administratiu. La Recomanació R (81) 19 expressa, en un text molt breu, vuit principis generals orientats a fomentar "el grau més alt possible d'accés a la informació", un accés que cal facilitar en termes d'equitat (principi IV) i en uns terminis raonables (principi VI). Així mateix la Recomanació de 1981 procura establir una llista precisa de causes que poden justificar les negatives a facilitar l'accés, entre les quals la seguretat i l'ordre públic, la prevenció de delictes o la protec-

ció de la intimitat de les persones (principi V). En qualsevol cas la negativa a facilitar l'accés ha de ser motivada (principi VII) i ha de poder ser objecte de revisió a petició del sol·licitant (principi VIII).

Encara en aquest període inicial de reconeixement d'aquests drets el Consell d'Europa va aprovar el 1982 la Declaració sobre la llibertat d'expressió i d'informació<sup>6</sup> per la qual els signants:

*«II. Declaren que en l'àmbit de la informació i dels mitjans de comunicació de masses, volen aconseguir els següents objectius:*

*a. la salvaguarda del dret de tota persona, sense consideració de fronteres, a expressar-se, a buscar i a rebre informacions i idees, sigui quina sigui la seva font, i a difondre-les en les condicions previstes en l'article 10 de la Convenció Europa dels Drets de l'Home (...)*

*c. la consecució d'una política d'obertura de la informació en el sector públic, comprenent l'accés a la informació, facilitant que cada individu augmenti la seva capacitat de comprendre i de discutir lliurement les qüestions polítiques, socials, econòmiques i culturals.»*

Reiteradament el Consell d'Europa ha revisat l'avenç d'aquests principis. Ho féu, per exemple, en el marc de la Conferència Europa sobre Drets Humans, celebrada a Viena el març de 1985, i també en el VI Col·loqui sobre la Convenció Europea de Drets Humans el mes de novembre següent.



## **Les recomanacions Núm. R (2000) 13 i Rec (2002) 2: aspectes generals**

---

Amb tots aquests precedents, una quinzena d'anys després de l'aprovació de la Recomanació de 1981 el Consell d'Europa es va proposar el desenvolupament dels seus principis. L'any 1997 va encarregar a un grup d'experts («Groupe de spécialistes sur l'accès aux informations officielles») la preparació d'un nou instrument jurídic. Els documents elaborats per aquests experts van servir de base als textos de les dues recomanacions que ara presentem.

Durant els treballs preparatoris es va plantejar la possibilitat de redactar una única recomanació. Finalment es va optar per presentar aquests continguts en dues recomanacions diferents, opció preferida tant per facilitar la seva aprovació com pel fet de tractar aspectes diferents encara que absolutament complementaris. Així doncs, tot i constituir dos textos separats, les dues recomanacions participen dels mateixos principis de base i poden ser llegides i utilitzades com un tot coherent.

Aquestes recomanacions es centren essencialment en la qüestió de l'accés als arxius i als documents públics. Els respectius preàmbuls expliquen clarament la motivació de cada text. Mentre la Recomanació de l'any 2000 s'orienta als centres

d'arxiu públics on es custodia documentació de conservació permanent, documentació que pot ser objecte de consulta principalment amb finalitats de recerca i pel seu valor cultural, la Recomanació de 2002 té per objecte l'accés a tota la documentació pública, amb independència del lloc on aquesta es trobi, de la seva data o del motiu de la consulta. Pel què fa a la documentació privada únicament la Recomanació de 2000 l'esmenta en referir-s'hi en el darrer apartat (número 12), proposant l'equiparació dels règims d'accés als fons privats amb el dels fons públics sempre que sigui possible.

Com es pot observar, encara que no es digui de forma explícita, la Recomanació de 2002 pensa més aviat en la documentació en les seves fases activa o semiactiva, en mans encara del propi productor o d'un servei molt proper o vinculat a aquest, mentre que la de 2000 es refereix a la que es guarda ja en un arxiu històric. Constitueixen, en principi, dos textos complementaris entre els quals però s'observa un àmbit de possible coincidència: la documentació pública conservada en arxius històrics. Fem notar que en relació amb aquesta documentació es poden apel·lar les dues recomanacions, una coincidència que no és problemàtica perquè no existeixen contradiccions entre els continguts de l'una i de l'altra. De fet, posar en relació el contingut de les dues recomanacions encara n'afavoreix la seva



interpretació i utilització. És el cas, per exemple, de les causes que poden justificar la denegació d'una sol·licitud de consulta. La recomanació de 2000 s'hi refereix de forma molt genèrica (punt 7.1), mentre que la de 2002 ho fa de forma molt més precisa i completa (apartat IV). És interessant, en aquest sentit, fer-ne una lectura conjunta.

Tant la recomanació del 2000 com la de 2002 es refereixen a la qüestió de les dades de caràcter personal tot recordant el caràcter específic de la problemàtica del seu tractament i règim d'accés. El Consell d'Europa va aprovar el 1981 la Convenció per a la protecció de les persones en relació al tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (STE núm. 1087) i disposa també d'una recomanació del Consell de Ministres sobre aquesta matèria<sup>6</sup>. Les recomanacions de 2000 i de 2002 remeten a aquests dos textos. Cal entendre que els documents amb dades personals entren en el camp d'aquestes recomanacions i que en el moment d'autoritzar-ne l'accés es pot prendre com a referència el contingut de la Convenció de 1981 així com, òbviament, la normativa nacional vigent en la matèria.

La lectura conjunta de les recomanacions que presentem permet destacar la seva voluntat generalitzadora de la pràctica de l'accés, una voluntat que s'observa tant a l'hora de referir-se al subjecte que el pot exercir, com en definir-ne el seu àmbit

material. El subjecte del dret d'accés és la persona, amb la qual cosa s'inclouen tant les persones físiques com les jurídiques, sense que ni en un cas ni en l'altre hi pugui haver limitació per raó de nacionalitat. Són també molt àmplies les definicions d'autoritat pública i de document públic que actuen com a fonaments de la delimitació de l'objecte de les Recomanacions. D'altra banda el dret d'accés és considerat el principi general i les limitacions s'han d'entendre com a excepcions que cal motivar adduint una causa que les justifiqui. Les Recomanacions proclamen també el principi d'equitat en el tractament de les sol·licituds i el dret a sol·licitar la derogació particular de les reserves per causa justificada.

En totes dues recomanacions apareix també la preocupació per atorgar el màxim de facilitats i garanties possible a la persona interessada en la consulta. Destaca especialment l'atenció dedicada en la Recomanació de 2002 als aspectes més formals i de procediment: es proposen unes formalitats mínimes en la sol·licitud i es detallen en canvi les mesures a prendre per a garantir una bona atenció i resposta per part dels que tenen la responsabilitat sobre la documentació.

També presenten un gran interès les denominades "Mesures complementàries", enumerades en l'apartat X de la Recomanació de 2002. Es tracta de sis propostes que connecten l'exercici

del dret d'accés amb aspectes més generals, unes propostes que han de servir per potenciar la pràctica d'aquest dret de manera efectiva.

Així doncs, les recomanacions de 2000 i de 2002 sobre accés als arxius i a la documentació pública constitueixen dos textos de gran interès, orientats a establir un règim de mínims, una normativa bàsica comuna entre els països europeus. Constitueixen una referència important, a ser considerada en la millora i aprofundiment, tan necessaris d'altra banda, dels règims vigents en els nostres països.



**Les versions en anglès i francès d'aquest text són les oficials i ambdues són igualment autèntiques. Aquesta versió catalana no té caràcter oficial i només s'ha de considerar a títol informatiu.**



## **Recomanació Núm. R (2000) 13 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre una política europea en matèria de comunicació dels arxius**

---

*(Adoptada pel Comitè de Ministres el 13 de juliol de 2000 en el marc de la 717a. reunió de delegats dels ministres)*

El Comitè de Ministres, en base a l'article 15.b de l'Estatut del Consell d'Europa,

Considerant que l'objectiu del Consell d'Europa és aconseguir una unió més estreta entre els seus membres i que aquest objectiu es pot aconseguir mitjançant una acció comuna en l'àmbit de la cultura;

Fent atenció a la Convenció per a la Salvaguarda dels Drets de l'Home i de les Llibertats Fonamentals, especialment els seus articles 8 i 10, així com la Convenció per a la protecció de les persones en relació al tractament automatitzat de les dades de caràcter personal (STE núm. 108);

Fent atenció a la Recomanació (81) 19 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre l'accés a la infor-

mació conservada per les institucions públiques, i la Recomanació (91) 10 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre la comunicació a terceres persones de dades personals en poder dels organismes públics;

Considerant que els arxius constitueixen una part essencial i insubstituïble del patrimoni cultural;

Considerant que preserven la memòria de la humanitat per al futur;

Atès l'interès creixent del públic per la història, així com les reformes administratives en curs en les noves democràcies i la magnitud excepcional dels canvis en la producció de documents que tenen lloc arreu;

Considerant que un país no accedeix plenament a la democràcia fins que tots i cada un dels seus habitants no disposa de la possibilitat de conèixer de manera objectiva els elements de la seva història;

Atesa la complexitat dels problemes referits a la comunicació dels arxius, tant a nivell nacional com internacional, per raó de la varietat en el seu tracta-



ment constitucional i jurídic, per les regulacions contradictòries de l'obligació de transparència i del deure de secret, de la protecció de la vida privada i de l'accés al coneixement de la història, qüestions que l'opinió pública de cada país percep de manera diferent;

Reconeixent l'anhel dels historiadors i de la societat civil tant d'estudiar com de conèixer millor les causes complexes de la història en general i del segle XX en particular;

Essent conscient que un millor coneixement de la història europea recent podria contribuir a la prevenció de conflictes;

Considerant que, davant la complexitat de l'obertura dels arxius, s'imposa l'adopció d'una política europea en matèria de comunicació d'arxius fonamentada en principis comuns a partir dels valors democràtics;

Recomana que els governs dels Estats membres prenguin les mesures i accions necessàries per tal de:

I. Adoptar una legislació en matèria de comunicació d'arxius inspirada en els principis enunciats en aquesta recomanació, o bé adaptar la seva legislació vigent als mateixos principis;

II. Difondre la recomanació entre totes les administracions i persones afectades tan àmpliament com sigui possible.

## Annex a la Recomanació núm. R (2000) 13

### I. Definicions

1. Als efectes d'aquesta recomanació s'entén per:

a) *Arxiu*<sup>9</sup>:

1. quan figura escrit amb la inicial en minúscula: conjunt de documents de qualsevol data, forma o suport material, produïts o rebuts per una persona física o jurídica en l'exercici de la seva activitat, i transferit a l'Arxiu per a la seva conservació permanent. Excepte que s'indiqui expressament el contrari, la present recomanació només fa referència als arxius [fons] produïts pels organismes públics, denominats "arxius [fons] públics";
2. quan s'escriu amb la inicial en majúscula: la institució pública responsable de la conservació dels arxius [fons].

b) *Comunicació*:

1. la funció, realitzada per l'Arxiu, de posar els fons i col·leccions que conserva a disposició dels usuaris;
2. l'exercici d'aquesta funció.

c) *Accés als fons*: la possibilitat de consultar els fons d'acord amb l'ordenament legal nacional. Aquesta noció d'accés no inclou la utilització dels documents per a l'elaboració de productes derivats<sup>10</sup>, usos que han de ser objecte d'acords específics.

- d) *Usuari*: qualsevol persona que consulta els fons, exceptuant el personal que treballa als Arxius.
- e) *Dada personal protegida*: qualsevol informació referida a una persona física identificada o identificable (persona afectada), la divulgació pública de la qual és considerada per la llei, pels textos reglamentaris o per la jurisprudència, com potencialment perillosa per als interessos d'aquella persona.

## **II. Textos legislatius i reglamentaris**

2. En els països europeus correspon al poder legislatiu la potestat d'establir els principis generals que regulen la comunicació dels fons i, en conseqüència, aquests principis han de quedar establerts per llei. Les disposicions referides a la seva posada en pràctica s'establiran en la llei i en els textos reglamentaris segons l'ordenament intern del país.
3. La legislació i la reglamentació referides a la comunicació dels fons públics s'haurien de coordinar i harmonitzar amb les lleis d'àmbits que hi guardin relació, en particular amb la llei sobre accés a la informació custodiada per les autoritats públiques i amb la llei sobre la protecció de dades personals.

4. Els criteris de comunicació dels fons públics, definits per la llei, s'haurien d'aplicar al conjunt d'aquests i arreu del territori nacional, siguin quins siguin els Arxius responsables de la seva conservació.

### **III. Modalitats de comunicació dels fons públics**

5. L'accés als fons públics és un dret. En un sistema polític que assumeixi els valors democràtics aquest dret ha de ser reconegut a favor de tots els usuaris, independentment de la seva nacionalitat, condició o funció.
6. La comunicació dels documents i dels instruments de descripció forma part de les funcions dels serveis d'arxiu públics i, per aquest motiu, no comporta dret a percebre ingressos.
7. La legislació ha de preveure:
  - a) l'obertura dels fons públics sense restriccions, o bé
  - b) un termini general de reserva.
  - 7.1. A aquesta regla general se li poden oposar excepcions, necessàries en una societat democràtica, que poden justificar-se quan sigui convenient garantir la protecció:
    - a) d'interessos públics preponderants mereixedors de protecció (com ara la defensa nacional, la política exterior i l'ordre públic);

b) de persones particulars contra la divulgació de dades referides a la seva vida privada.

7.2. Qualsevol excepció al principi del termini general de reserva, tant si es tracta de reduir-lo com d'ampliar-lo, s'hauria de fonamentar en la llei. La capacitat de classificar els documents com a reservats, i la de desclassificar-los, correspon o bé a l'organisme que els ha generat o bé a l'administració a la qual està adscrit aquest organisme, excepte si la llei confereix aquesta competència específicament a un Arxiu. L'establiment de terminis de reserva més enllà del termini general s'ha de fixar per un període determinat. Quan venci aquest termini ha de tenir efecte la desclassificació.

8. Els instruments de descripció han de descriure tot el fons i han d'indicar, si és el cas, quins documents han quedat exclosos de consulta. Fins i tot quan informen de l'existència de documents reservats, i sempre que no continguin informacions protegides per la llei, els instruments de descripció són consultables lliurement per tal de permetre als usuaris la sol·licitud d'autoritzacions excepcionals d'accés a aquests documents reservats.
9. Les normes aplicables han de preveure la possibilitat de sol·licitar de l'administració competent una autorització excepcional d'accés als documents objecte de reserva. És

- convenient que les autoritzacions excepcionals s'atorguin en les mateixes condicions a tots els usuaris que ho sol·licitin.
10. Si la protecció dels interessos esmentats a l'article 7.1 motiva que els fons sol·licitats no siguin comunicables lliurement, es pot autoritzar excepcionalment la consulta per mitjà d'extractes o bé ocultant-ne aquella part que convingui protegir. L'usuari serà informat d'aquestes cauteles.
  11. Qualsevol denegació de comunicació o d'autorització excepcional d'accés s'ha de justificar per escrit. El sol·licitant ha de tenir la facultat de recórrer contra una resposta negativa, en darrera instància a la justícia ordinària.

#### **IV. Comunicació dels fons privats**

12. És convenient esforçar-se en equiparar, *mutatis mutandis* i sempre que sigui possible, les condicions de comunicació dels fons privats amb les dels fons públics.





## **Recomanació Rec (2002) 2 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre l'accés als documents públics**

---

*(Adoptada pel Comitè de Ministres el 21 de febrer de 2002, en el marc de la 784a. reunió de delegats dels ministres)*

El Comitè de Ministres, en base a l'article 15.b de l'Estatut del Consell d'Europa,

Considerant que l'objectiu del Consell d'Europa és aconseguir una unió més estreta entre els seus membres per tal de salvaguardar i promoure els ideals i els principis que constitueixen el seu patrimoni comú;

Tenint molt present, de forma particular, l'article 19 de la Declaració Universal dels Drets de l'Home, els articles 6, 8 i 10 de la Convenció per a la Salvaguarda dels Drets de l'Home i de les Llibertats Fonamentals, la Convenció de les Nacions Unides sobre l'accés a la informació, la participació pública en el procés de presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de mediambient, adoptada a Aarhus (Dinamarca) el 25 de juny de 1998, així com la Convenció

per a la protecció de les persones en relació al tractament automatitzat de les dades de caràcter personal de 28 de gener de 1981 (STE núm. 108); també la Declaració sobre la llibertat d'expressió i d'informació adoptada el 29 d'abril de 1982, al mateix temps que les recomanacions núm. R (81) 19 sobre l'accés a la informació en poder de les autoritats públiques, núm. R (91) 10 sobre la comunicació a terceres persones de dades personals en poder dels organismes públics, núm. R (97) 18 referida a la protecció de dades de caràcter personal recollides i tractades amb finalitats estadístiques i, finalment, núm. R (2000) 13 sobre una política europea en matèria de comunicació dels arxius;

Considerant la importància que té, en una societat democràtica plural, una administració pública transparent i la possibilitat de poder disposar de forma immediata d'informació sobre les qüestions d'interès públic;

Estimant que un accés ampli als documents públics sobre una base d'igualtat i en aplicació de regles precises:

- permet al públic tenir una visió general satisfactòria i formar-se una opinió crítica sobre l'estat de la societat en la que viu, així com de les autoritats que el governen, i afavoreix la seva participació, ben informada, en els afers d'interès col·lectiu;
- afavoreix l'eficàcia de l'administració i contribueix a preservar-ne la integritat, evitant el risc de corrupció;
- contribueix a afirmar la legitimitat de l'administració en tant que servei públic i a reforçar la confiança del públic en les seves autoritats;

Estimant, en conseqüència, que els Estats membres han de consentir al màxim els esforços per a garantir al públic l'accés a les informacions contingudes en els documents públics, amb les excepcions necessàries per a la protecció d'altres drets i interessos legítims;

Remarcant que els principis que figuren seguidament constitueixen una norma de mínims que s'ha d'entendre sense perjudici de les lleis i reglaments que en l'actualitat reconeixen un dret més ampli d'accés als documents públics;

Considerant que, si bé el present instrument se centra en les demandes individuals d'accés als documents públics, les autoritats públiques s'haurien de comprometre en el desenvolupament d'una política activa de comunicació orientada a posar a disposició pública qualsevol informació considerada útil en una societat democràtica transparent,

Recomana als governs dels Estats membres prendre en consideració, tant en el seu ordenament legal com en la pràctica, els principis enunciats en la present recomanació.

## **Definicions**

Als efectes d'aquesta recomanació s'entén per:

*Autoritats públiques:*

- el govern i les administracions de nivell nacional, regional o local;
- les persones físiques o jurídiques que desenvolupen funcions públiques o exerceixen un paper d'autoritat administrativa d'acord amb l'ordenament legal nacional.

*Documents públics:*

Totes les informacions, enregistrades per qualsevol mitjà, elaborades o rebudes i custodiades per les autoritats públiques i que tenen un vincle amb la seva funció administrativa, exceptuant-ne els documents que estan en fase de preparació.

## **Àmbit d'aplicació**

1. La present recomanació es refereix només als documents públics custodiats per les autoritats públiques. Tot i així, els Estats membres haurien de valorar, prenent en consideració el seu ordenament legal i les seves pràctiques internes, en quina mesura els principis continguts en aquesta recomanació serien aplicables a la informació custodiada pels òrgans legislatius i les autoritats judicials.

2. Aquesta recomanació no afecta pas el dret d'accés o les limitacions a l'accés contemplades en la Convenció per a la protecció de les persones en relació al tractament automatitzat de les dades de caràcter personal.

### **Principi general sobre l'accés als documents públics**

Els Estats membres haurien de garantir a qualsevol persona el dret a accedir, a petició pròpia, als documents públics custodiats per les autoritats públiques. Aquest principi s'hauria d'aplicar sense fer cap distinció, comprnent-hi les fonamentades en l'origen nacional.

### **Limitacions possibles a l'accés als documents públics**

1. Els Estats membres poden limitar el dret d'accés als documents públics. Les limitacions, necessàries en una societat democràtica, s'haurien d'establir per llei de forma precisa i han de ser proporcionals a la seva finalitat de protegir:
  - la seguretat nacional, la defensa i les relacions exteriors;
  - la seguretat pública;
  - la prevenció, l'esclariment i la persecució de les activitats criminals;
  - la vida privada i els altres interessos legítims privats;
  - els interessos comercials i altres interessos econòmics, privats o públics;

- la igualtat de les parts davant una instància judicial;
  - el medi ambient;
  - les funcions de tutela, la inspecció i el control per part de l'administració;
  - la política econòmica i monetària de l'Estat;
  - la confidencialitat de les deliberacions internes o bé entre les autoritats públiques en la preparació d'un expedient.
2. Es pot denegar l'accés a un document si la divulgació de les informacions que conté comporta, o és susceptible de comportar, perjudici a qualsevol dels interessos esmentats en el paràgraf 1, excepte quan un interès públic superior en justifiqui la divulgació.
  3. Els Estats membres haurien de considerar la possibilitat de fixar terminis més enllà dels quals no serien aplicables les limitacions esmentades en el paràgraf 1.

### **Sol·licituds d'accés als documents públics**

1. El que sol·licita un document públic no hauria d'estar obligat a explicar les raons per les quals desitja tenir accés a l'esmentat document.
2. Les formalitats relatives a la sol·licitud haurien de ser les mínimes indispensables.

## **Tractament de les sol·licituds d'accés als documents públics**

1. Una sol·licitud d'accés a un document públic hauria de ser instruïda per l'autoritat pública que el custodia.
2. Les sol·licituds d'accés als documents públics s'haurien d'instruir amb criteris d'igualtat.
3. Qualsevol sol·licitud de comunicació d'un document públic hauria de ser tractada ràpidament. La resposta hauria de ser decidida, comunicada i portada a la pràctica dins un termini prèviament establert.
4. Si l'autoritat pública no custodia el document públic sol·licitat, hauria d'orientar el sol·licitant, en la mesura que sigui possible, cap a l'autoritat pública competent.
5. L'autoritat pública hauria d'ajudar el sol·licitant, en la mesura que sigui possible, a identificar el document públic sol·licitat, però no està obligada a satisfer la demanda si es tracta d'un document impossible d'identificar.
6. Una sol·licitud d'accés a un document públic es pot denegar si és clarament irracional.
7. L'autoritat pública que denega l'accés a la totalitat o a part d'un document hauria d'explicar les raons sobre les quals fonamenta la denegació.



## **Formalitats en l'accés als documents públics**

1. Un cop pres l'acord d'autoritzar l'accés a un document públic, l'autoritat pública hauria de facilitar la consulta de l'original o bé proporcionar-ne una còpia tenint en compte, en la mesura que sigui possible, les preferències manifestades pel sol·licitant.
2. Si s'aplica alguna restricció a una part de les informacions contingudes en un document públic, l'autoritat pública hauria de comunicar, tanmateix, les altres informacions contingudes en el document. Qualsevol ocultació hauria de ser indicada amb claredat i precisió. De tota manera, si un cop extreta o ocultada la informació reservada la versió del document sol·licitat és equívoca o sense sentit, l'accés pot ser denegat.
3. L'autoritat pública pot facilitar l'accés a un document públic orientant el sol·licitant cap a fonts alternatives fàcilment accessibles.

## **Despeses per l'accés als documents públics**

1. La consulta directa d'un document públic hauria de ser gratuïta, en principi.
2. El lliurament d'una còpia del document públic pot ser facturada al sol·licitant a un preu raonable que no exce-

deixi el cost real dels costos de funcionament assumits per l'autoritat pública.

### **Procediment de revisió**

1. El sol·licitant a qui s'hagi denegat l'accés a la totalitat o a una part d'un document públic, o bé a qui se li hagi retornat la sol·licitud o deixat sense resposta dins els terminis esmentats en el principi VI.3, hauria de tenir accés a un procediment de revisió davant un tribunal o davant una altra instància independent i imparcial prevista per la llei.
2. El sol·licitant hauria de tenir accés a un procediment ràpid i poc costós de nou examen o de revisió per part d'una autoritat pública, d'acord amb el paràgraf anterior.

### **Mesures complementàries**

1. Els Estats membres haurien de prendre les mesures necessàries per tal de:
  - informar el públic del seu dret d'accés als documents públics i de les formes d'exercir-lo;
  - assegurar-se que els seus empleats públics disposen de la formació necessària sobre els seus deures i obligacions per posar en pràctica aquest dret;

- assegurar-se que aquest dret pugui ser exercit efectivament.
2. Amb aquest objectiu, les autoritats públiques haurien de fer especialment atenció a:
- gestionar amb eficàcia els seus documents per a fer-los fàcilment accessibles;
  - seguir procediments clars i preestablerts en la conservació o eliminació dels seus documents;
  - informar, tant com sigui possible, de les matèries o activitats resultants de les seves competències, per exemple elaborant llistes o registres dels documents que posseeixen.

### **Informació feta pública per iniciativa de les autoritats públiques**

Per iniciativa pròpia i sempre que sigui el cas, les autoritats públiques haurien de prendre les mesures necessàries per a fer pública la informació que es troba en el seu poder, quan el fet de donar publicitat a aquestes informacions ajudi l'objectiu de promoure la transparència i l'eficàcia de l'administració, o bé animi a la participació ben informada del públic en qüestions d'interès públic.



## Notes

---

- 1 Vegeu en aquest sentit PINTO, R. *La liberté d'information et d'opinion en droit international*. París : Economica, 1984. 420 p. (Études juridiques comparatives et internationales).
- 2 Consultable a  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>
- 3 Vegeu RIPOL, S. *Las libertades de información y de comunicación en Europa. La actividad del Consejo de Europa*. Madrid : Tecnos : Fundación Cultural Enrique Luño, 1995. 151 p. També GUICHOT, Emilio. "El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública" a *Revista de Administración Pública* (2003), núm. 160, p. 283-315.
- 4 Consultable igualment a  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>
- 5 Vegeu BONET, J. *El derecho a la información en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: limitaciones a su ejercicio y afirmación del mismo* (Tesi doctoral) Universitat de Barcelona, 1991.
- 6 Text consultable a  
<http://cm.coe.int/ta/decl/1982/f82dec1.htm>

- 7 Els tractats aprovats pel Consell d'Europa es referencien amb un número precedit de les inicials ETS (de l'anglès European Treaty Series) o STE (del francès Série des Traités Européens). El text citat es pot llegir a <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>
- 8 Recomanació (91) 10 del Comitè de Ministres als Estats membres sobre la comunicació a terceres persones de dades personals en poder dels organismes públics.
- 9 *N. del T.*: Per coherència amb el text d'aquesta definició respectem aquí el terme "arxiu". No obstant, en la resta d'apartats substituïm el terme "arxiu" quan figura en lletra minúscula en el document oficial de la Recomanació ("archives") pel terme "fons", terme més correntment utilitzat en la terminologia arxivística catalana a l'hora de referir-se a aquest concepte. Fem notar que el text de la Recomanació utilitza en algunes ocasions aquesta noció en un sentit lleugerament diferent, per exemple en la primera frase del punt 10 on hauria estat més propi parlar de documents.
- 10 *N. del T.*: En el sentit de productes amb valor afegit i/o pensats per a una difusió àmplia.

**Associació d'Arxivers de Catalunya**

Rocafort, 242 bis 3r - 08029 Barcelona

Tel. 934 198 955

a/e: [associacio@arxivers.com](mailto:associacio@arxivers.com)

[www.arxivers.com](http://www.arxivers.com)

