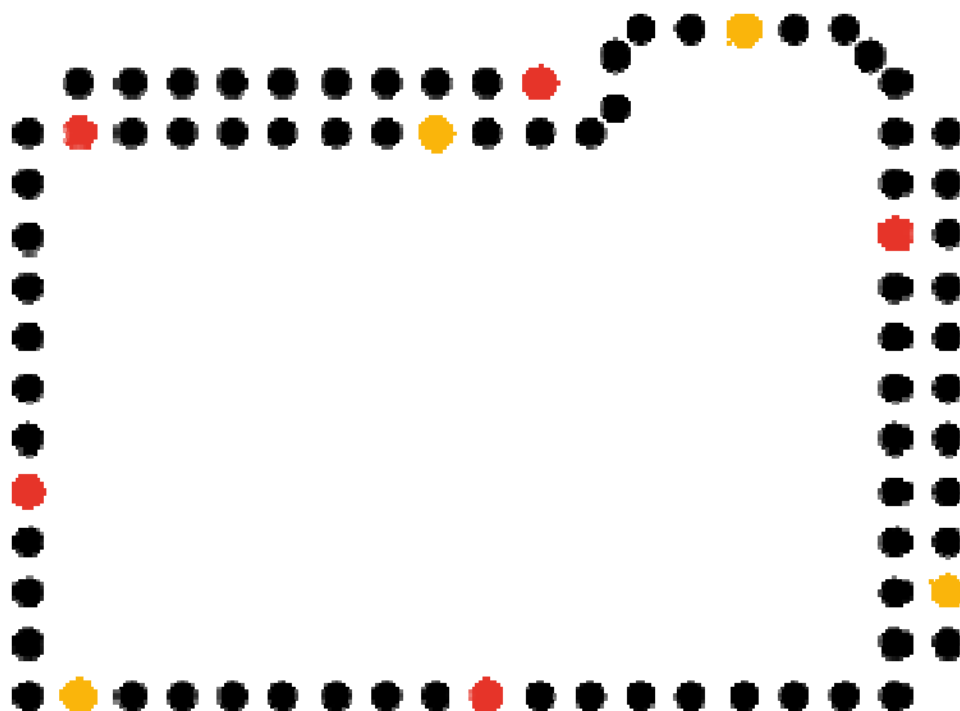


La destrucció d'informació pública

Una mirada multidisciplinària sobre
l'eliminació ordenada de la
documentació



**Oficina Antifrau
de Catalunya**



Associació d'Arxivers
Gestors de Documents
de Catalunya



Reconeixement – No comercial – Sense obra derivada: no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades.

Imatges:
Oficina Antifrau de Catalunya

Juliol de 2019
Primera edició

Correcció de textos: Gemma Martínez Sagrera

Directori

Oficina Antifrau de Catalunya:

C/ Ribes 1-3
08013 Barcelona
93 554 55 55
<https://www.antifrau.cat>
bustiaoac@antifrau.cat

Associació d'Arxivers-Gestors de Documents de Catalunya:

C/ Rocafort, 242 bis, 1r.
08029 Barcelona
Tel. i fax: 934 19 89 55
<https://www.arxivers.com>
associacio@arxivers.com

Índex

Presentació. Miguel Ángel Gimeno Jubero	4
Pròleg. Per una doctrina comuna. Joan Soler Jiménez	5
Introducció. Destrucció de la informació pública. Òscar Roca Safont.....	8
La pràctica de la destrucció de la documentació pública a Catalunya. Lluís Cermeno Martorell.....	12
La destrucció de la informació pública. Consideracions des de la transparència. Elisabet Samarra Gallego i Àgata Solernou Viñolas	30
La protecció de dades en la destrucció i la conservació de la informació: com fer-ho bé. Carles San José i Amat	51
Limitacions a la funció de control derivades de la gestió documental. Roger Folguera Fondevila	73
L'avaluació documental en el marc de la política de gestió de documents. Teresa Cardellach Giménez	82
L'avaluació arxivística en el nou context de les organitzacions. Lluís-Esteve Casellas i Serra	90



Presentació

El dia 21 de febrer de 2018 es va celebrar a Barcelona la jornada «La destrucció de la informació pública: com fer-ho bé», convocada per l'Associació d'Arxivers – Gestors de Documents de Catalunya i l'Oficina Antifrau de Catalunya. Es pretenia reflexionar sobre la destrucció de documentació i els seus efectes a l'hora d'afavorir o no l'accés a la informació pública. Es volia conèixer els mecanismes legals que existeixen per destruir correctament la informació; revisar els mecanismes d'avaluació i tria que determinen per què i quan es pot destruir; repassar el marc legal sancionador de les males pràctiques i, finalment, veure com s'articula una doctrina comuna que no generi confusió a les organitzacions públiques.

La jornada va ser exitosa en tots els sentits: hi van participar 177 persones que, en l'avaluació, van mostrar un grau de satisfacció de 7,8 sobre 10, de manera que les institucions convocants hem volgut mantenir la col·laboració i hem elaborat la publicació que teniu a les mans, conscients que la destrucció d'informació sensible acaba provocant efectes nocius contra el retiment de comptes, la transparència i la lluita contra la corrupció.

Podeu llegir sis articles que, en conjunt, volen impulsar l'aplicació de les bones pràctiques amb relació a la transparència en la gestió pública i a la prevenció i la lluita contra el frau en els ens públics. Espero que us siguin profitosos.

Vull donar les gràcies a l'Associació d'Arxivers – Gestors de Documents de Catalunya i al personal de la Direcció de Prevenció de l'Oficina Antifrau de Catalunya, que amb el seu treball i dedicació van fer possible la jornada de l'any passat i ara aquesta publicació. Finalment, els encoratjo a seguir treballant plegats.



Miguel Ángel Gimeno Jubero
Director de l'Oficina Antifrau de Catalunya



Pròleg

Per una doctrina comuna

Són conegudes les tensions entre el dret d'accés a la informació pública, la protecció de les dades de caràcter personal i la tria i l'eliminació de la documentació pública. Els tres àmbits d'actuació tenen regulació pròpia i una tradició legislativa, així com una teoria científica, no necessàriament confluent ni harmònica. Aparentment, defensen i vetllen per dos grans drets fonamentals: l'accés a la informació i la protecció de la persona. Dos drets que administren i pels quals vetllen tres àmbits diferents. El de la tria i l'eliminació de la documentació pública els toca tots dos a la vegada, i ha estat l'únic àmbit que ha mirat de protegir ambdós drets des d'una perspectiva plural i unint opinions diverses no circumscrites només a la dels juristes. Així, la tria i l'eliminació ha estat un àmbit treballat preferentment per l'arxivística i la gestió documental, una ciència que té per objectiu facilitar l'accés a documents, informació i dades de qualitat, amb ple respecte pels drets i les garanties que resideixen en aquests objectes.

Tenint en compte que aquests àmbits són elements cada vegada més significatius i sensibles en l'aplicació de reglaments europeus i legislació orientada a l'obertura informativa de les administracions públiques, es fa més necessari que mai abordar sense complexos la seva confluència en una doctrina comuna. Una confluència que sigui respectuosa amb tots els àmbits i que no predisposi cap doctrina per sobre de l'altra, a la vegada que clarifiqui les situacions conflictives que es donen a les administracions tot creant un corpus doctrinal sòlid, competent, equilibrat i de confiança.

A Catalunya, la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació i bon govern habilita un mecanisme que permet que aquesta desitjada confluència tingui un espai estable de debat, reflexió i sigui promotor de solucions. A la disposició addicional sisena de la Llei es demana explícitament que «la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental han d'adoptar les mesures de coordinació necessàries per a garantir una aplicació homogènia, en llurs respectius àmbits d'actuació, dels principis i les regles sobre la protecció de dades personals i l'accés a la informació. A aquest efecte, poden establir criteris i regles d'aplicació.» Cinc anys després de l'aprovació de la Llei, aquest mecanisme no s'ha activat de la manera desitjada, ni s'ha observat un marc de col·laboració estable que permeti «una aplicació homogènia». Avui dia la sensació és de mera juxtaposició de doctrines i criteris. Malgrat que la Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental ha incorporat experts dels dos altres organismes en la seva dinàmica de treball i reflexió, encara és hora que l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades incorpori coneixement arxiver, per exemple, en el seu consell assessor; o que entre els membres de la Comissió de

Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública hi hagi experts arxiviers i en gestió documental tal com estableix l'article 40.3 de la llei de transparència catalana, i que a hores d'ara no es compleix. La coordinació entre els tres organismes encara no és tan fluida com hauria de ser i demanem que hi hagi un esforç de totes les parts per trobar aquest espai coherent i estable de col·laboració.

Els articles que es presenten en aquesta publicació busquen trobar aquests punts d'encaix entre tots els punts de vista. S'ofereix una visió àmplia i completa, encara que la percepció pugui continuar sent de juxtaposició d'opinions. Però llegits amb detall i calma s'observarà que hi ha més punts en comú del que sembla i que la doctrina que pugui sortir del coneixement compartit pot ser molt potent i una autèntica referència en l'àmbit nacional i internacional. Pocs països tenen a les seves mans la possibilitat legal de fer sumar positivament tres punts de vista tan interessants. En aquest sentit, cal que ens ho creguem i que posem Catalunya com a exemple de treball conjunt. Tots els articles parlen d'accés a la informació, de protecció de dades, de tria i eliminació, però també de gestió documental i de governança de la informació, dos elements que també se sumen a fer una doctrina comuna que vagi més enllà de la disquisició exquisidament jurídica i que aprofundeixi en mesures pràctiques efectives.

I és que des del punt de vista de la governança de la informació, i en la mesura que aquesta doctrina comuna i confluent s'acabi produint, l'exercici de la ponderació que han de realitzar tants i tants professionals dels arxius i tants altres professionals de les administracions catalanes podrà ser millor i més segura jurídicament. De la mateixa manera, el know-how obtingut per la pràctica sostinguda de la ponderació per part dels professionals dels arxius en les darreres dècades també ha de ser considerat i respectat, en la mesura que són ells els que han hagut (i encara han) d'assumir majoritàriament les sol·licituds d'accés a la informació dels arxius, durant molts anys, sense doctrina ni requeriments específics.

Es calcula que entre un 65% i un 70% de les sol·licituds d'accés a la informació pública són assumides en les administracions catalanes pels serveis d'arxiu. Aquests són els serveis que estan assumint de manera més massiva la càrrega de treball que suposa la posada en pràctica del dret d'accés. Això cal dir-ho amb veu alta. El volum d'incidències provocat per aquesta assumpció de l'exercici de ponderació, a més, ha estat irrisori. No hi ha ni estadístiques ni cap notícia a la premsa en què la mala praxi arxivística hagi impedit garantir el dret d'accés a la informació o les garanties necessàries en la protecció de dades personals. L'arxivística, doncs, és una via de lluita contra la corrupció, perquè habilita una metodologia que protegeix dos drets fonamentals, que els garanteix i, a la vegada, obre les portes a la investigació i a la descoberta del frau i la mentida. No hi ha cap altra professió que conegui millor des de la seva pròpia experiència la posada en pràctica d'aquests preceptes legals. I això és el que també reivindicuem en aquesta publicació.

No vull deixar de fer esment a la col·laboració que l'Associació d'Arxivers – Gestors de Documents de Catalunya té amb l'Oficina Antifrau de Catalunya des del 2014. Aquesta publicació és fruit d'un profitós acord que vincula ineludiblement la bona governança de la informació amb la lluita contra el frau a les administracions públiques. En la mesura que la primera s'esdevingui, la segona serà més fàcil de verificar. Però també és cert que en la mesura que la primera s'esdevingui, molt probablement la segona no serà necessària.



Joan Soler Jiménez

President de l'Associació d'Arxivers – Gestors de Documents de Catalunya



Introducció

Destrucció de la informació pública

En el moment de plantejar-me de quina manera podia enfocar la introducció d'aquesta publicació, m'ha vingut a la memòria una lectura recent: *Sapiens*, de Yuval Noah Harari.

En el capítol 7, titulat «Sobrecàrrega de memòria», dins la part segona, dedicada a la revolució agrícola, l'autor reflexiona sobre com la peculiar manera en què els *Homo sapiens* relacionem la informació emmagatzemada al nostre cervell és extraordinàriament fascinant perquè opera lliurement, i sobre com això no és gens eficient quan es tracta de transmetre a generacions futures quantitats ingents d'informació rellevant per al desenvolupament social. Aquí, els gens humans no poden transmetre aquesta informació perquè es tracta de dades que no formen part d'un ordre natural, sinó d'un ordre social imaginat.

Calia trobar altres mètodes de transmissió i així, entre els anys 3500 i el 3000 abans de Crist, els antics sumeris del sud de Mesopotàmia van inventar un sistema per guardar i processar informació fora del cervell, un sistema fet a mida per gestionar grans quantitats de dades matemàtiques. D'aquesta manera, els sumeris van alliberar el seu ordre social de les limitacions del cervell humà, fet que va obrir la porta a l'aparició de les ciutats, els regnes i els imperis. El sistema de processament de dades inventat pels sumeris és el que anomenem escriptura.

La cada vegada major complexitat burocràtica de les societats, explica aquest autor, encara va comportar un repte més gran, fins i tot, que la invenció de l'escriptura: trobar una manera de garantir un processament de la informació eficient, rigorós i adequat. El veritable repte va ser catalogar i recuperar la informació, cosa que requereix tècniques molt diferents de les que utilitza el nostre cervell, on, com hem vist, totes les dades es relacionen lliurement.

L'associació lliure d'idees i el pensament holístic han donat pas a la compartimentació i a la burocràcia. Aquest ha estat, argumenta Harari, l'impacte més important de l'escriptura en la història de la humanitat.

Aquesta reflexió inicial ens serveix per valorar la importància que té avui, en la societat de la informació i del *big data*, el coneixement professional i les tècniques d'arxiu i gestió documental, sobretot si tenim en compte que una de les funcions crítiques a què han de donar resposta és la de transparència i accés a la informació pública, un dels pilars fonamentals de les societats democràtiques avançades.

Cal partir de la premissa que l'avenç en matèria de qualitat democràtica que ha representat la promulgació de les lleis de transparència no serviria de res si la documentació on la informació pública es conté s'elimina totalment o parcialment de manera indeguda.

No és possible eliminar documentació sense prèviament haver avaluat la informació que conté i sense cenyir-se als procediments de destrucció reglats. L'avaluació, com ens recorda Lluís Cermeno, se situa en el nucli de la gestió documental i necessàriament implica processos que han d'adaptar-se a les exigències de transparència i superar el model tradicional basat en documents produïts en suport paper. En aquesta transició caldrà extremar la prudència per evitar eliminar informació rellevant.

En aquest punt, l'article de Lluís Cermeno il·lustra i descriu molt bé el procés seguit per a l'avaluació i accés documental. La seva acurada exposició ens demostra que l'*iter* seguit per la CNAATD en l'elaboració de la proposta final d'ordre és sistemàtic, rigorós i que té present els principals valors de la informació documental. Ens resulten particularment suggeridors els esforços que es fan en determinar per a la conservació el valor d'aquells documents que permeten la traçabilitat del que coneixem com a empremta normativa, i pel que fa a la destrucció, la verificació que la informació ja s'inclou en documents recapitulatius o en altres publicacions.

Si el mètode acredita rigor, la seva aplicació pràctica, en canvi —com ens fa veure Lluís Cermeno—, no és tan engrescadora. Constatar que només un 40% dels arxius controlats apliquen les taules d'avaluació i accés i que, entre aquestes, un percentatge encara menys significatiu aplica els protocols de destrucció de forma sistemàtica, ens fa veure que encara queda molt a millorar, sobretot amb la incorporació a les institucions de professionals de l'arxivística i gestió documental.

L'autor conclou amb una reflexió no menys rellevant, com és la de si les exigències de la nova administració electrònica han de fer repensar l'actual model de taules d'accés i avaluació documental perquè evolucionin cap a un model basat en l'agrupació de grans funcions. Com encertadament afirmen Elisabet Samarra i Àgata Solernou en el seu article, la gestió documental no pot ser la mateixa ni limitar-se als mateixos mitjans que tenia abans de l'entrada en vigor de la LTAIPBG. Ara hi ha consagrats a protegir uns interessos de la màxima rellevància que requereixen inversió i recursos.

Una lectura atenta dels articles de Carles Sanjosé i Elisabet Samarra —fets, respectivament, des de la perspectiva de la protecció de dades personals i de la transparència— ens permet concloure que la conciliació d'aquests dos drets és perfectament possible a l'hora de fixar els paràmetres de la conservació documental.

En altres ocasions cal tenir present que l'interès a conciliar serà el del desenvolupament eficaç de la funció de control. L'article de Roger Folguera

aporta llum en aquest sentit mostrant alguns exemples investigats tant per l'Oficina Antifrau com fiscalitzats per la Sindicatura de Comptes. L'autor advoca perquè l'avaluació documental tingui en compte aquest interès, que, en definitiva, pot resultar determinant per prevenir i lluitar contra la corrupció.

Certament, hi haurà casos en què l'interès en la conservació xocarà amb l'interès, també públic, en la seva destrucció o supressió. Afortunadament, la tècnica jurídica de la ponderació ens proporciona regles que fan que l'interès que en aquests casos hagi de ser sacrificat ho sigui de la manera menys traumàtica possible: el bloqueig, la dissociació, la pseudonimització, la consulta sense còpia, la prohibició de difusió...

Des de la perspectiva dels professionals de la gestió documental i els arxivers, Teresa Cardellach ens recorda que no és possible conservar tota la informació que genera una institució. Cardellach posa en valor la gestió documental entesa com el procés que ha de permetre analitzar els riscos presents en l'organització segons les funcions que desenvolupa i, en conseqüència, ordenar el cicle de vida documental al servei de la transparència i el control administratiu.

Finalment, Lluís-Esteve Casellas, en el seu exhaustiu article, comparteix l'exitosa experiència de gestió documental duta a terme a l'Ajuntament de Girona. Casellas destaca que, en el context actual, l'avaluació arxivística adquireix una dimensió estratègica que va molt més enllà del simple fet de conservar i eliminar, ja que ha d'integrar la visió corporativa i el valor informatiu. L'avaluació, en realitat, comporta una anàlisi de l'organització no només amb virtualitat preventiva, sinó, fins i tot, predictiva. Per a l'autor, la clau és disposar d'una metodologia homogènia i àmpliament compartida que sigui permeable en els permanentment canviants entorns organitzatius. Per preservar la seguretat jurídica, descriu quins han estat els criteris aplicats a la corporació gironina en la determinació dels terminis de prescripció, argumentant perquè es prioritza la prescripció administrativa a la penal.

L'altre element clau d'una gestió documental eficient és, explica Casellas, arribar a un consens per normalitzar la identificació de funcions bàsiques que per la seva transversalitat resultin aplicables al conjunt d'administracions públiques. Aquesta tasca, reconeix, no és fàcil, però descriu la metodologia emprada a l'Ajuntament de Girona.

La metodologia es fonamenta en la combinació de tres dimensions d'anàlisi bàsiques: a) les **funcions transversals** (comunes en diferents tipus d'organitzacions, com la directiva, orgànica, de gestió, normativa, control...); b) **àmbits d'actuació** (en què es concreten les anteriors, com ara el govern, administració, gestió econòmica, serveis...), i c) **productes documentals resultants** (derivats dels anteriors: registres, expedients i dossiers).

Per il·lustrar aquesta metodologia, l'autor exemplifica amb casos concrets com apliquen els terminis de conservació en diferents àmbits d'actuació de l'Ajuntament de Girona tot destacant que el destí natural dels expedients

acabarà sent la seva eliminació, excepte en els supòsits en què la informació essencial es conservi en registres.



Òscar Roca Safont
Director de Prevenció
Oficina Antifrau de Catalunya

La pràctica de la destrucció de la documentació pública a Catalunya

Lluís Cermeno Martorell



La pràctica de la destrucció de la documentació pública a Catalunya

Lluís Cermeno Martorell

Coordinador de Sistemes de Gestió Documental Corporativa del Departament de Cultura

Vocal de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental

Vocal de la Junta d'Expurgació de la Documentació Judicial de Catalunya

Archivists have therefore changed over the past century from being passive keepers of an entire documentary residue left by creators to becoming active shapers of the archival heritage. They have evolved from being, allegedly, impartial custodians of inherited records to becoming intervening agents who set record-keeping standards and, most pointedly, who select for archival preservation only a tiny portion of the entire universe of recorded information. Archivists have become in this way very active builders of their own "houses of memory". And so, each day, they should examine their own politics of memory in the archive-creating and memory-formation process. By doing so, with sensitivity and some historical perspective, archivists may better balance which functions, activities, organizations, and people in society, through their records, are to be included and which are to be excluded from the world's collective memory.

Terry Cook¹

¹ Cook, Terry. "What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift". A: *Archivaria*, núm 43. p. 46 <<https://archivaria.ca/archivar/index.php/archivaria/article/view/12175/13184>>



La pràctica de la destrucció de la documentació pública a Catalunya

És probable que, en un primer moment, vinculem la destrucció de documentació pública a notícies relacionades amb accidents producte d'episodis violents, a casos de corrupció política i empresarial caracteritzats per la destrucció de documents i dades com a possibles evidències incriminatòries, o, simplement, al resultat d'incendis o inundacions causats per la deixadesa de les organitzacions en el manteniment dels seus arxius i que solen acabar en pèrdues irreparables de documentació.

El fet és que les administracions treballen per evitar aquests episodis, i val a dir que hi ha tota una realitat de bones pràctiques orientades a minimitzar riscos com els esmentats. En aquest sentit, ens trobem que l'any 2018 hi ha hagut 103 organismes de les diverses administracions públiques catalanes que han destruït un total de més de 14.000 metres lineals de documents en aplicació de taules d'accés i avaluació documental (TAAD a partir d'ara). Si ens remuntem a l'any 1995, moment en què les administracions públiques comencen a comunicar les destruccions de documents a la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD a partir d'ara), s'han destruït fins ara de forma reglamentària més de 132.700 metres lineals de documents. Aquestes xifres són les que consten a les memòries de la CNAATD, obtingudes a partir de les notificacions rebudes dels arxius de les diferents administracions públiques catalanes². Aquesta xifra correspon a documentació que té un termini de disposició igual o superior als cinc anys, que és el termini que la normativa estableix perquè els organismes de l'Administració notifiquin la destrucció a la CNAATD. En estimacions fetes per la CNAATD a partir d'informes sobre les pràctiques de destruccions de documents als arxius de Catalunya dels anys 2011, 2013 i 2015, es constata que el volum total de destrucció de documents pot arribar a ser prop d'un 15 % superior, ja que als registres d'eliminacions dels centres també s'hi fa constar la destrucció de documents amb terminis de disposició inferior als cinc anys.

Estem davant d'un volum molt considerable de documents i ens públics que han anat aplicant les TAAD, una praxi que s'ha anat consolidant durant aquests darrers 18 anys. Un aspecte que valorem molt positivament és que en tot aquest període de temps no hem tingut notícia que, arran de la destrucció reglada d'aquesta documentació, s'hagi produït cap incident que hagi pogut perjudicar greument els interessos dels ciutadans o de les mateixes administracions. Per tant, com a primer missatge, hem de dir que hi ha un sector considerable de les administracions públiques que operen dins del marc que la normativa estableix

² Podeu consultar les memòries anuals de la CNAATD a:
http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxius_i_gestio_documental/cnaatd/accio_de_la_cnaatd/memos/

per a la destrucció de documents, que ho fa seguint uns procediments i que el grau de compliment d'aquests procediments és elevat i s'ha demostrat segur.

En aquest article descriurem aquests procediments de destrucció de documents i quina possible evolució pot tenir el model actual davant de la implantació de l'administració electrònica. Aquest aspecte és, a hores d'ara, molt rellevant, ja que preveiem que pot acabar modificant substancialment la realitat actual, i per això diferenciarem les normes actuals en matèria de destrucció de documents de l'escenari de futur immediat que se'ns presenta.

La documentació pública com a objecte de la normativa

El primer que cal tenir present és l'àmbit d'aplicació de la normativa relacionat directament amb els productors de documents públics. En aquest sentit, la llei d'arxius i gestió de documents (LAGD), en el seu article 6, defineix detalladament els organismes productors d'aquests documents, que inclouen des de les administracions públiques clàssiques —com ara el Parlament de Catalunya, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, els departaments de la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments, les diputacions, els consells comarcals, etc.— fins al conjunt d'organismes vinculats directament amb aquestes administracions —com ara el conjunt d'entitats de dret públic o privat vinculades o dependents d'aquestes administracions. Així mateix la LAGD també hi inclou empreses i institucions privades que poden estar generant documents públics i esmenta, concretament, les següents:

- Les empreses i les institucions privades concessionàries de serveis públics, en allò que fa referència a aquestes concessions.
- Els fedataris i els registres públics.
- Les corporacions privades de dret públic.
- Les persones i les entitats privades que exerceixen funcions públiques, en allò que fa referència a aquestes funcions.

És interessant remarcar que en l'article 6.2 de la LAGD, també es considera documentació pública aquella que ha estat produïda o rebuda per persones físiques en l'exercici del seu càrrec polític en institucions públiques, un aspecte al qual no se solen fer massa referències.

Així doncs, estem davant d'un espectre molt ampli de possibles productors de documents públics als quals els és aplicable la normativa d'eliminació de documents. Aquesta normativa parteix d'un principi molt clar, com és que cap document públic no pot ser destruït sense una norma expressa que així ho autoritzi, tal com s'estableix en l'article 21.1 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català sobre el deure de conservació dels béns patrimonials: "Tots els béns integrants del patrimoni cultural català han d'ésser conservats per llurs propietaris, titulars d'altres drets reals i posseïdors. Es

poden establir per reglament procediments per a l'esporgada i l'eliminació de determinades classes de béns, si no han estat declarats d'interès nacional ni han estat catalogats”.

La legislació específica en matèria de gestió de documents i arxius, tot recollint aquest principi que la Llei 9/1993, el planteja com a condicional —“poden establir per reglament”— i obliga que per a la destrucció de documents públics existeixi una normativa concreta. En aquest cas és l'article 9, sobre avaluació dels documents públics, de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents, on s'estableix que “un cop concloses les fases activa i semiactiva, s'ha d'aplicar a tots els documents públics la normativa d'avaluació, sobre la base de la qual se'n determina la conservació, per raó del valor cultural, informatiu o jurídic, o bé l'eliminació. Cap document públic no pot ésser eliminat si no se segueixen la normativa i el procediment establerts per via reglamentària”.

En aquest cas, el principi que segueix la legislació catalana és l'establert per la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol, que en el seu article 51.1 indica que l'eliminació dels béns del patrimoni documental i bibliogràfic ha de ser autoritzada per l'administració competent.

A Catalunya, el reglament que, en desenvolupament de la LAGD, regula l'avaluació, accés i destrucció de documents és el Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

Una primera constatació és que estem en un sistema molt garantista en què el document públic es considera patrimoni públic des del moment mateix de la seva creació. Uns documents que, d'acord amb l'article 12 de la LAGD, són inalienables, inembargables i, la seva titularitat, imprescriptible. Entenem, doncs, que el legislador ha tingut la voluntat de protegir especialment aquests béns, fet que es reflecteix en unes condicions com aquestes:

- La destrucció no pot ser duta a terme de forma unilateral per cada administració, sinó que l'ha d'autoritzar l'administració competent, en el cas de les administracions públiques catalanes, la Generalitat de Catalunya.
- Només es poden eliminar documents si existeix una norma específica que així ho estableixi i si se segueixen uns procediments molt determinats.

L'avaluació i l'eliminació de la documentació

El Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents, en el seu article 2.d), defineix l'eliminació com “la destrucció o supressió d'informació o documents per qualsevol sistema que impossibiliti la seva recuperació o posterior accés i utilització”.

Aquesta definició és molt propera a la que estableix l'estàndard ISO 15489:2016, en què s'indica que és el "procés que consisteix a eliminar o suprimir un document, de manera que sigui impossible reconstruir-lo"³.

Aquestes definicions ens situen davant d'un procediment irreversible, i per dur-lo a terme cal:

- Haver avaluat prèviament la informació continguda en la documentació.
- Seguir els procediments de destrucció de documents establerts en la normativa.

L'avaluació de documents s'emmarca en la gestió de documents de les organitzacions i n'és un dels elements fonamentals. De fet, en la darrera versió de l'estàndard ISO 15489:2016, el concepte "avaluació" (*appraisal*) ha assolit una rellevància especial, ja que amplia l'ús tradicional d'aquest terme i inclou l'anàlisi del context i les activitats del negoci i també dels riscos amb la finalitat de prendre decisions sobre quins documents s'han de crear i capturar i assegurar-ne la gestió en el decurs del temps. La valoració és definida en aquesta norma⁴ com "el procés d'avaluar les activitats del negoci per determinar quins documents s'han de crear i capturar i durant quant de temps s'han de conservar. La valoració combina la comprensió del context de l'organització i la identificació dels requisits d'evidència de l'activitat del negoci que s'haurien de satisfer mitjançant documents".

De fet, aquesta nova concepció de l'avaluació de documents és una evolució del concepte tradicional, que estava centrat a valorar els documents un cop ja havien estat creats. Així, el Decret 13/2008, en el seu article 2.b), defineix l'avaluació com "la funció destinada a determinar el valor cultural, informatiu o jurídic dels documents per tal de decidir sobre la conservació o eliminació".

Per poder dur a terme l'avaluació en el format tradicional també calia conèixer el context de l'organització i els requisits d'evidència de les seves activitats. La gran diferència és que aquesta informació es requeria expressament en el moment de valorar si els documents s'havien de conservar o eliminar. El nou plantejament trasllada aquesta operació als estadis d'anàlisi dels processos. Aquest plantejament és molt congruent en un moment com l'actual, en què les organitzacions ja gestionen els seus procediments per mitjans electrònics i hi ha tot un marc legal en matèria de protecció de dades, transparència, reutilització de la informació, seguretat, etc., que ha evolucionat sensiblement en els darrers anys. És un procés que s'ha vist impulsat per l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que estableixen l'obligatorietat de les administracions públiques de tramitar electrònicament i relacionar-se entre elles i els subjectes obligats per aquest mitjà, cosa que ha posat damunt la taula, entre altres aspectes, la necessitat

³ UNE-ISO 15489-1:2016 Informació i documentació. Gestió documental. Part 1: Conceptes i principis. Apartat 3.7

⁴ UNE-ISO 15489-1:2016 Op. Cit. Apartat 7.1

d'haver de definir i informar sobre el termini de conservació de la documentació i conèixer-ne el règim d'accés en el mateix moment en què es dissenyen o redissenyen els procediments administratius.

En aquest sentit, el Reial decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica, ja té unes disposicions que podem interpretar en aquesta línia. En concret, en citarem un parell d'articles. El primer és l'article 8, sobre serveis de les administracions públiques disponibles per mitjans electrònics. En el seu epígraf primer estableix que "les Administracions públiques establiran i publicaran les condicions d'accés i ús dels serveis, dades i documents en format electrònic que posin a disposició de la resta d'Administracions (...). Aquestes condicions hauran de resultar conformes als principis, drets i obligacions continguts a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i la seva normativa de desenvolupament, així com al que disposa l'Esquema Nacional de Seguretat (...)."

En l'article 21, en què s'estableixen les condicions per a la recuperació i conservació de documents, s'indica que les administracions públiques adoptaran les mesures organitzatives i tècniques necessàries per garantir la interoperabilitat en relació amb la recuperació i conservació dels documents electrònics en el decurs del seu cicle de vida. Entre les mesures assenyalades destaquem l'epígraf f): "El període de conservació dels documents, establert per les comissions qualificadores que corresponguin, d'acord amb la legislació en vigor, les normes administratives i les obligacions jurídiques que resultin d'aplicació en cada cas".

Més recentment, podem citar les disposicions del Reglament General de Protecció de Dades⁵, que també traslladen a les administracions la responsabilitat d'informar sobre l'accés i conservació d'informació en estadis anteriors a la mateixa creació dels expedients o documents. Així, a l'article 15.1, sobre els drets d'accés dels ciutadans, estableix que "l'interessat tindrà dret a obtenir del responsable del tractament confirmació de si s'estan tractant o no dades personals que el concerneixen i, en tal cas, dret d'accés a les dades personals i a la següent informació: (...) d) si és possible, el termini previst de la conservació de les dades personals o, si no és possible, els criteris utilitzats per determinar aquest termini".

Aquest marc normatiu i d'estàndards ens condueix a un escenari que haurà de canviar en relació amb l'avaluació documental en entorns de gestió de documents produïts en suport paper. En aquest cas, l'avaluació se solia realitzar en el moment en què els arxius administratius de les diverses organitzacions necessitaven alliberar espai en els seus dipòsits. L'avaluació els permetia aconseguir l'autorització per eliminar documents o bé, si els documents eren considerats de conservació permanent, transferir-los als corresponents arxius

⁵ Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament General de Protecció de Dades)

històrics. Podríem dir que aquesta situació era contrària al mateix concepte de gestió documental, ja que no era una aplicació sistemàtica de l'avaluació (s'avaluava la documentació que representava els volums més grans de documents); no era eficaç (si es disposava d'espai es conservaven documents que podien haver estat eliminats, cosa que complicava la cerca de la informació de valor); no era eficient econòmicament (l'Administració assumeix uns costos de custòdia de documents que s'hauria d'estalviar), i era poc segura (la mateixa conservació de documents innecessaris incrementava la possibilitat de difusió d'informació que hauria d'haver estat eliminada i que podia afectar tercers). Per tant, no es complia un dels principis de la gestió documental: conservar la documentació només el temps necessari per a les finalitats de l'organització.

Quins són els resultats esperats d'aquest nou enfocament que adopta l'avaluació de documents? En aquest cas, tenim com a referència el recent informe tècnic ISO-TR 21946⁶, que indica, en l'apartat 6.5, quins serien els usos dels resultats dels processos d'avaluació. Es considera que aquests resultats dependran dels objectius, el context i les persones implicades i ofereix un seguit de resultats potencials:

- Informació sobre el context de l'activitat en l'àmbit reglamentari, social, històric d'un sector d'aquesta activitat.
- Anàlisis funcionals o seqüencials de l'activitat
- Estratègies per a la identificació i mitigació dels riscos.
- Llista acordada dels requisits dels documents per a l'àmbit de negoci.

Aquesta llista pot ser usada per a diferents finalitats, com ara:

- El disseny i implementació de sistemes per a documents.
- El disseny i implementació de controls de documents.
- La identificació dels documents a transferir a un arxiu (en el si del mateix organisme o a una institució).
- Identificació dels documents que contenen dades personals.
- Identificació dels documents que poden ser difosos públicament (per exemple, com a dades obertes) o difosos a un públic restringit.
- Els plans de migració dels sistemes de negoci vinculats a la protecció i a la gestió dels documents.
- El desenvolupament o la revisió de les polítiques i dels procediments vinculats a l'activitat o als documents d'aquesta activitat.

⁶ ISO-TR 21946:2018 Information and documentation – Appraisal for managing records.

El rol de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental en l'avaluació i l'eliminació de la documentació

Hem descrit tant l'àmbit d'aplicació de la normativa d'avaluació de documents a Catalunya com els principals conceptes. A continuació, procedirem a descriure les funcions i composició de la CNAATD basant-nos en el que estableix el marc normatiu de referència en aquest cas: la LAGD i el Decret 13/2008.

El primer que caracteritza la CNAATD és el fet de ser un òrgan col·legiat de caràcter tècnic. Està adscrit a la Direcció General del Patrimoni Cultural del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. És un dels òrgans bàsics del Sistema d'Arxius de Catalunya previstos en l'article 16 de la LAGD, juntament amb la Direcció del Sistema i el Consell Nacional d'Arxius i Gestió Documental. La CNAATD està presidida per la directora general del Patrimoni Cultural i està formada per unes vocalies que volen representar un equilibri entre els arxius públics de les principals institucions catalanes (Arxiu Nacional de Catalunya, arxius centrals administratius, arxius del món local, arxius comarcals, arxiu de les universitats) i també dona entrada a professionals d'altres disciplines (Col·legi de Secretaris i Interventors, cos de funcionaris de la Generalitat, Gabinet Jurídic de la Generalitat, experts en tecnologies de la informació), del món acadèmic (docents universitaris especialistes en història i dret) i dels òrgans amb els quals la CNAATD s'ha de coordinar (Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades). La secretaria l'exerceix actualment una funcionària del cos de titulats superiors en arxivística de la Generalitat de Catalunya.

Les funcions de la CNAATD són les previstes en l'article 19.2 de la LAGD, en concret:

- a. Establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics, en coordinació amb la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, d'acord amb el que estableix la disposició addicional sisena de la Llei 19/2014.
- b. Elaborar les taules d'accés i avaluació documental, elevar-les a l'aprovació del conseller de Cultura i controlar-ne l'aplicació correcta.
- c. Resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics. La resolució de la Comissió ha de fer constar el règim general aplicable a l'accés als documents.
- d. Avaluar els documents privats integrants del patrimoni documental que no hagin estat declarats d'interès nacional ni inclosos en el Catàleg del Patrimoni Cultural Català, i autoritzar-ne l'eliminació, si escau.

L'activitat principal de la CNAATD és la vinculada a l'elaboració de les taules d'accés i avaluació documental (TAAD). Veiem les principals fases d'elaboració d'aquestes taules.

1. Pràcticament el 100 % de les TAAD tenen el seu origen en les propostes d'accés i avaluació documental (PAAD). Aquestes propostes les elaboren els responsables dels arxius catalans o els grups de treball que promou la mateixa CNAATD⁷. En el cas de les PAAD promogudes per un arxiu, han de ser complimentades per l'arxiver responsable de la institució i han de disposar del vistiplau de la persona que sigui el principal càrrec administratiu de l'organisme. D'aquesta manera es vol assegurar que l'acció d'avaluació és coneguda i autoritzada per la institució. En el cas de les PAAD promogudes pels grups de treball, la normativa que regula els grups estableix que han d'estar presidits per una persona que sigui vocal de la CNAATD i són aquestes persones qui les presenten directament a la Comissió.
2. Contingut de les PAAD. Les propostes són la base per poder avaluar la documentació. D'acord amb l'article 9.5 del Decret 13/2008, la proposta d'avaluació i accés ha d'incloure el contingut següent:⁸
 - a. Identificació de la documentació concreta que es proposa avaluar.
 - b. Descripció de les característiques de la documentació.
 - c. Explicació i justificació dels valors de la documentació.
 - d. Règim aplicable a l'accés a la documentació pública.
 - e. Proposta de resolució d'avaluació i, si escau, d'accés.

Aquests punts estan més desenvolupats en un formulari específic per presentar PAAD que ha elaborat la CNAATD disponible a la seva pàgina web. D'aquests punts, pel que fa a l'avaluació, és essencial el punt c), sobre l'explicació i justificació dels valors de la documentació. Així, es demana que cada PAAD identifiqui dues categories de valors. La primera té a veure amb aquells valors vinculats a la mateixa finalitat per a la qual ha estat creada la documentació. S'ha d'anar detallant quin o quins valors pot tenir en l'aspecte jurídic, fiscal, administratiu, etc. Depenent de la informació avaluada, aquests valors poden ser individuals o simultanis. Per exemple: podem avaluar documents relatius a una llicència per dur a terme una activitat (valor administratiu) i que la persona interessada hagi hagut de pagar una taxa (valor fiscal). En aquest cas, cal establir el període màxim de vigència d'aquesta documentació, és a dir, quin és el termini durant el qual l'Administració ha de conservar-la per justificar davant de tercers la seva

⁷ Els grups de treball estan regulats per l'Orde CMC/311/2010. Podeu trobar informació específica de la seva composició al web de la CNAATD i també a les memòries anuals de la Comissió.

<http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxius_i_gestio_documental/cnaatd/accio_de_la_cnaatd/composicio_dels_grups_de_treball/>

⁸ Podeu consultar la metodologia d'avaluació i disposició de documents a

<http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxius_i_gestio_documental/cnaatd/avaluacio/>

acció i també per protegir tant els seus drets com els dels ciutadans. Per determinar aquest valor, és essencial conèixer i fer referència al marc legal sota el qual es desenvolupa aquella activitat i, en aquest cas, és molt necessari concretar aquest període en anys.

La segona categoria de valors és la referida al possible interès informatiu i històric que poden tenir els documents, i que pot anar més enllà del període de conservació per vigència. Aquest és probablement l'aspecte més complex a l'hora de valorar documents. Des del començament de la seva actuació, la CNAATD va fer públics uns criteris d'avaluació que són els que l'han anat guiant aquests anys⁹ i que han tingut molt en compte aspectes vinculats al retiment de comptes i a la preservació dels drets dels ciutadans. Aquests criteris de conservació són:

- a. Conservar els documents que permeten conèixer els orígens de l'organisme, la seva organització, l'evolució de les seves estructures, les seves funcions, les polítiques públiques, els programes i les seves activitats.
- b. Conservar els documents que permeten conèixer els processos d'elaboració de les lleis i reglaments que afecten l'organisme.
- c. Conservar els documents que permeten valorar l'impacte o l'eficàcia dels programes o activitats de l'organisme.
- d. Conservar els documents que supervisen el funcionament intern de l'organisme pel que fa a delegacions d'autoritat, relacions de poder, corrents de pensament.
- e. Conservar els documents que contenen dades significatives sobre un esdeveniment, una persona, una institució, un lloc.
- f. Conservar els documents que contenen dades significatives sobre esdeveniments importants, moviments o tendències de la història política, econòmica i social.
- g. Conservar els documents que contenen dades significatives sobre les ciències i les tècniques.
- h. Conservar els documents que contenen dades necessàries per a la protecció dels drets civils, financers, jurídics o altres drets de les persones, d'institucions i de la mateixa institució.
- i. Conservar els documents que completen de manera significativa la informació continguda en altres fons o sèries documentals.

⁹ Aquests criteris són públics a l'Ordre del conseller de Cultura, de 15 d'octubre de 1992, per la qual s'aproven els criteris generals d'avaluació i tria de documentació i el model de proposta corresponent. (DOGC núm. 1688)

- j. Conservar els documents que responen a les necessitats de l'anàlisi estadística i de la història quantitativa.

Els criteris de conservació es veuen complementats pels criteris d'eliminació, que en aquest cas són:

- a. Els documents les dades dels quals es recullen en documents recapitulatius o publicacions.
- b. Documents en una fase de deteriorament molt avançada la restauració dels quals no està justificada.
- c. Documents o sèries de documents que presenten buits informatius que impossibiliten la seva comprensió.

D'aquests tres criteris d'eliminació, els apartats b) i c) són més de caràcter circumstancial, i per poder ser aplicats requereixen l'autorització expressa de la CNAATD. En canvi el criteri a) és essencial en l'avaluació. Quan els ens presenten PAAD sempre es demana si existeix una sèrie relacionada que contingui la informació essencial d'aquella que es valora. Molt sovint, i és una praxi que aspirem a eliminar, els arxius presenten a avaluar sèries voluminoses (ex.: expedients d'ajuts, de sancions, de concessions...). En moltes ocasions aquestes sèries documentals estan acompanyades per registres administratius obligatoris en els quals es consigna la informació essencial dels expedients. Molts cops, quan ja ha passat el període de vigència, els expedients poden ser eliminats si es conserven les sèries recapitulatives.

Les PAAD també han de ser informades del règim d'accés a la informació¹⁰. Aquest també sol ser un aspecte difícil de justificar per part dels ens que elaboren les propostes. Essencialment, els factors principals a l'hora de poder delimitar el règim d'accés a la informació el trobem en la legislació en matèria de protecció de dades personals. En aquest sentit, les referències principals són la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, i el Reglament Europeu de Protecció de Dades. També cal tenir presents els supòsits de possible restricció d'accés en les matèries establertes en lleis sectorials i en l'article 14 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i en l'article 21 de la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Finalment l'ens que presenta la PAAD fa una proposta de conservació i accés que és sobre la qual resoldrà la CNAATD.

3. Tràmit i resolució de la PAAD. La CNAATD tracta les PAAD que rep en les seves sessions plenàries. De cada PAAD s'emet un acord del qual la secretaria

¹⁰ Amb la finalitat d'ajudar a informar sobre el règim d'accés, la CNAATD va elaborar un document sobre supòsits d'accés a la informació pública i bon govern.

<http://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/03_cnaatd/02_Acces/01_Suposits_acce/s/Suposits-acces-Lleis-transparencia-def..pdf>

emet un certificat que lliura a la institució interessada. El termini màxim de resolució és de 4 mesos. Si els ens no estan conformes amb l'acord de la comissió el poden recórrer a la mateixa comissió. Totes les relacions entre els ens i la CNAATD segueixen la legislació de procediment administratiu pel que fa a notificacions i recursos. Si l'acord és acceptat per l'organisme que ha fet la PAAD ja podria dur a terme la disposició que li ha estat comunicada.

4. La proposta de TAAD. La CNAATD proposa elevar a TAAD totes aquelles PAAD que considera que es corresponen a tràmits d'un organisme que tenen continuïtat i/o que es corresponen amb funcions que poden ser aplicades per diversos organismes. Un cop la secretaria ha fet la selecció i recull d'aquestes PAAD, es tornen a tractar en conjunt en el plenari, que les autoritza ja com a proposta d'ordre. Aquesta proposta es trameta per informe preceptiu a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Aquests organismes formulen les seves al·legacions, que són valorades per la secretaria. Les observacions admeses són incorporades a l'ordre i les no admeses es justifiquen de forma individualitzada. La nova versió amb els informes justificatius es trameta a l'Assessoria Jurídica del Departament de Cultura, que dur a terme una primera revisió formal del projecte de l'ordre. Tot seguit, es procedeix a sotmetre-la a consulta pública, en què qualsevol persona i institució pot formular les al·legacions que consideri oportunes. Aquesta consulta s'anuncia al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Es tornen a valorar les aportacions rebudes i es justifiquen les inadmissions. En aquest punt, la versió final del projecte d'ordre és la que definitivament es passa a signatura de la Conselleria de Cultura i es publica com a ordre. Cal insistir en aquest punt en la importància jurídica de l'aprovació com a ordre, atès que s'integra a l'ordenament jurídic. A més, la publicació de les TAAD al DOGC en garanteixen la difusió.

Aplicació de les taules d'accés i avaluació documental

Qualsevol organisme que gestioni documents públics pot aplicar les TAAD, sempre que compleixi aquestes condicions:

- Ha de disposar d'una persona tècnica d'arxius que es responsabilitzi de les operacions de destrucció de documents i faci les corresponents comunicacions a la CNAATD.
- S'ha de notificar l'aplicació de les TAAD que tinguin assignat un termini de conservació igual o superior als cinc anys. En aquest cas, s'ha de notificar a la CNAATD la destrucció amb caràcter previ. Si en un termini de 15 dies la CNAATD no ha donat resposta, l'organisme pot aplicar la disposició.
- La CNAATD pot demanar aclariments, més informació o plantejar observacions a l'aplicació d'una TAAD a un organisme. Totes les notificacions entre organismes es fan per escrit.

- S'ha d'assegurar que cap circumstància sobrevinguda impedeix l'aplicació de la taula d'accés i avaluació documental, com ara que hi hagi expedients afectats per procediments judicials en curs o per actuacions d'altres autoritats de control de les administracions públiques.
- Cap documentació no pot ser destruïda si no es disposa de l'inventari de la documentació. La CNAATD no sol·licita l'inventari dels documents als interessats amb el benentès que són coneixedors d'aquesta obligació, ja que consta a la normativa¹¹.

Els procediments descrits tenen com a finalitat deixar traçabilitat de les operacions de destrucció de documents. Així, un arxiu, davant d'un procés d'eliminació de documents, hauria de conservar tota la informació relacionada amb cadascuna de les eliminacions per crear un expedient de cadascuna. Essencialment, aquest expedient hauria de contenir totes les comunicacions o notificacions amb els responsables de les unitats gestores de la documentació, els responsables jurídics de la institució i la secretaria de la CNAATD. També s'ha de conservar l'inventari de la documentació destruïda i, si escau, certificats de destrucció de documents i tota informació de qualsevol altra circumstància relacionada amb aquesta operació.

Adicionalment, els arxius han de disposar d'un registre d'eliminacions en el qual es recullin de forma sistemàtica totes les destruccions de documents que l'arxiu ha dut a terme. Aquest registre és de consulta pública d'acord amb el que estableix l'article 35.1b) de la LAGD i accessible en el portal de la transparència i en la seu electrònica o lloc web de l'organisme titular del servei d'arxiu i gestió documental.

Pel que fa al control efectiu de l'eliminació de documents, hem indicat a l'inici de l'article les magnituds de l'eliminació tot indicant que s'han arribat a destruir més de 132.700 metres lineals de documents amb un termini de conservació igual o superior als cinc anys en el període 1995-2018. Tot i la dada, que és força rellevant, hem de relativitzar aquesta informació. Actualment, tot i les dades exposades i el temps que fa que existeix normativa sobre com destruir documents i les ordres del Departament de Cultura que aproven les TAAD —hi ha 923 TAAD publicades que corresponen a procediments de totes les administracions públiques, xifra que representa un notable corpus normatiu i que abasta importants conjunts de sèries documentals (pressupost, contractació, personal...)—, podem afirmar que encara estem massa lluny que l'avaluació i l'eliminació de documents sigui una pràctica normalitzada en el conjunt dels arxius de Catalunya.

A manca del Registre d'Arxius de Catalunya, usarem informació del Directori d'Arxius de Catalunya, que és la font de dades més fiable de què disposem sobre les institucions d'arxius del país. D'aquest directori, la CNAATD té identificats

¹¹ Ordre del conseller de Cultura, de 8 de febrer de 1994, per la qual s'aproven normes per a l'aplicació de taules d'avaluació documental. (DOGC, núm. 1865)
<http://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/03_cnaatd/04_Normativa/ordres/ordre_08_02_1994.pdf>

256 arxius públics, i d'aquests, com hem dit anteriorment, 103 han aplicat TAAD l'any 2018. Vol dir que només aproximadament un 40 % dels arxius de les administracions públiques catalanes apliquen les TAAD. O a la inversa: en 23 anys, un 60 % dels arxius catalans no han aplicat les TAAD. I sembla que la tendència no és a millorar, ja que aquest percentatge d'arxius es manté quasi invariable des de l'any 2012. És a dir, fa 8 anys que tenim una forquilla que va dels 98 als 104 arxius, en la qual ens mantenim estancats.

Un altre indicador que podem donar és la freqüència amb què apliquen TAAD els arxius que estan dins d'aquest 40 %. En aquest cas ens trobem que, amb dades del període 2011-2017 (sempre partint de la base d'aquest 40 %), un 8 % dels arxius comuniquen destruccions cada any; un 30 % comuniquen destruccions cada dos o tres anys i un 62 % un cop cada cinc o sis anys.

Ens trobem que, si agreguem les franges dels arxius que eliminen cada any i els que ho fan cada 3 anys, sumen un 38 % dels arxius, que representa uns 36 arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya. Aquests són els que realment apliquen de manera que podem considerar sistemàtica l'eliminació de documents. 73 arxius ho fan de manera més esporàdica (un cop entre 4 i 6 anys) i 147 arxius ho han fet puntualment o no ho han fet mai.

Si considerem que en el marc de la gestió documental l'avaluació de documents i la seva eliminació controlada és una de les principals funcions, podem inferir que, a hores d'ara, 36 arxius de 220 tindrien una gestió documental més desenvolupada. Queda, doncs, molt marge de millora en aquest camp.

Quins són els reptes que es poden preveure a curt i mitjà termini

La realitat amb què ens trobem actualment és que les taules d'accés i avaluació documental s'estan aplicant, essencialment, en documentació produïda en suport paper i, per tant, en sistemes de gestió de documents adaptats o condicionats per aquesta realitat. És innegable que la documentació produïda en suport paper comporta unes dificultats operatives remarcables per als arxius que podríem associar a la manca de personal i de mitjans tècnics suficients per dur a terme aquesta tasca. Així, algunes de les conseqüències són les de no disposar d'inventaris de la documentació que són imprescindibles a l'hora de procedir a efectuar eliminacions de documents. En organismes mitjans o grans aquests inventaris els solen elaborar els arxius d'oficina sota control de les persones responsables dels arxius en el moment de realitzar les transferències, però els arxius també poden conservar considerables volums documentals ingressats sense uns inventaris complets o suficients. Al mateix temps, l'avaluació documental, imprescindible per poder eliminar, sol ser un procés complex que requereix un estudi força aprofundit de la documentació i de la seva producció, cosa que fa que quedi relegada davant d'altres operacions possiblement més urgents i sovint es resol el "problema" externalitzant la custòdia de la documentació. Finalment, les operacions de destrucció solen ser

contractades a empreses especialitzades, cosa que significa un cost per a les administracions en uns moments en què els pressupostos són molt ajustats o han minvat.

El fet és que en aquest moment l'eliminació de documentació electrònica en aplicació de les taules d'accés i avaluació documental és testimonial, ja que només hi ha hagut una comunicació a la CNAATD, l'any 2015, d'eliminació de documents originals electrònics de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

Una explicació és que la majoria de les administracions públiques catalanes no han iniciat de manera intensa la seva transformació digital fins que no s'han vist obligades a fer-ho per la legislació estatal, principalment les esmentades lleis 39/2015 i 40/2015, les quals s'emmarquen en un context més ampli com és l'estratègia europea Horitzó 2020¹², que establí com una de les accions principals el desenvolupament de serveis públics digitals en els estats membres.

Les lleis esmentades obliguen, des del 2 d'octubre de 2016, a tramitar tots els procediments de les administracions públiques per mitjans electrònics. Hipotèticament, tot expedient iniciat a partir d'aquesta data ja hauria de ser íntegrament electrònic. El cert és que tenim dubtes raonables que hi hagi alguna administració que en aquests moments disposi de tots els seus procediments digitalitzats. El més probable és que estiguem davant d'un escenari amb expedients híbrids i de procediments que progressivament es van convertint en procediments 100 % electrònics. Aquest període d'hibridesa és molt possible que s'allargui 3 o 4 anys més, moment en el qual les administracions hauran pogut desenvolupar, compartir o adquirir aplicacions de gestió de documents que els permetin gestionar de manera completament digital. Evidentment, serà un procés progressiu però inexorable de digitalització en què la gestió de documents en paper desapareixerà.

Aquest canvi, que està afectant les administracions públiques en aspectes organitzatius, tecnològics i d'infraestructures, també està influïent molt en la gestió de documents i el rol que han de desenvolupar els arxius administratius, que cada cop estaran més implicats en les fases de creació dels documents i de la informació i esdevindran uns administradors dels sistemes de gestió de documents i de les dades de les seves organitzacions.

Pel que fa a la destrucció de documents electrònics, el model que es desprèn de la legislació actual, atribueix a l'arxiu una gran importància. Així, les administracions han de disposar d'un arxiu electrònic únic (un sistema únic d'arxiu) on hauran de ser transferits els expedients un cop finalitzat el seu tràmit, d'acord amb l'article 17.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Al mateix temps, l'article 17.2 de la mateixa llei indica: "L'eliminació dels documents esmentats ha de ser autoritzada d'acord amb el que disposa la normativa

¹² Declaració Ministerial de Granada per a l'Agenda Digital Europea: Acordada el 19 d'abril de 2010. <https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:0b7d31f1-2b96-4da2-aff9-cea3991454e8/Administracion_Electronica_Europa_2020_Declaracion_Granada_espanol.pdf>

aplicable". Creiem que aquesta formulació legal és molt remarcable, ja que deixa molt clar que l'operativa de destrucció de documents de qualsevol administració pública és una funció pròpia de l'arxiu, centralitzada en l'arxiu mateix, i que, per tant, és una de les responsabilitats principals dels arxiviers. De retruc, perquè aquesta disposició sigui efectiva obliga a avaluar totes les sèries documentals que gestiona un organisme. No es poden repetir en l'entorn digital les ineficiències de la gestió de la documentació física.

En aquest punt, la necessitat d'avançar l'avaluació de la documentació en el moment de la concepció d'un nou procediment també es veu molt condicionada per la normativa en matèria de protecció de dades. Tant el Reglament General de Protecció de Dades (RGPD) com la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, estableixen el principi de limitació del termini de conservació. Així l'article 1.e) estableix que "(les dades personals) seran mantingudes de forma que es permeti la identificació dels interessats durant no més temps del necessari per a les finalitats del tractament de les dades personals; les dades personals podran ser conservades durant períodes més llargs sempre que es tracti exclusivament amb finalitats d'arxiu en interès públic, finalitats d'investigació científica o històrica, o finalitats estadístiques, de conformitat amb l'article 89, apartat 1, sens perjudici de l'aplicació de les mesures tècniques i organitzatives apropiades que imposa aquest Reglament a fi de protegir els drets i les llibertats de l'interessat ("limitació del termini de conservació")."

Així doncs, qualsevol sistema de gestió documental de les administracions públiques, els quals solen gestionar expedients i documents en què el més habitual és que hi hagi dades personals, haurà d'informar dels terminis de conservació i aplicar-los; uns terminis que en el nostre entorn normatiu estan establerts a les taules d'accés i avaluació documental. No complir amb aquesta obligació pot exposar l'administració infractora a ser sancionada per l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Davant de la dinàmica exposada, és evident que una de les línies estratègiques a impulsar és l'avaluació documental amb la finalitat de donar compliment a la normativa i a fer eficient el sistema d'arxiu electrònic.

L'actual sistema d'avaluació pivota sobre els arxius dels organismes de les administracions que van elaborant propostes d'accés i avaluació documental i sobre els grups de treball de la CNAATD. Ambdós es reparteixen pràcticament al 50 % l'elaboració i revisió de propostes d'accés i avaluació documental.

Probablement, d'aquí poc s'haurà de reflexionar sobre si l'actual sistema de taules d'accés i avaluació documental és el més eficient. Bàsicament pel fet que els grups de treball es reuneixen amb uns calendaris que venen condicionats per les necessitats de la seva organització. Les actuals TAAD són el producte de més de 20 anys de praxi d'avaluació, cosa que ha fet que hi hagi força diferència entre les elaborades durant els primers anys (podien ser parts de sèries, es feien sota el punt de vista i la realitat de l'organisme que les presentava, no tenien en

compte l'accés...) de les actuals, en què s'informa de l'accés i es procura que les TAAD, sempre que sigui possible, es puguin aplicar a més d'un organisme o administració i, si no és possible, que prevegin el context competencial de les altres administracions.

Tot i així, caldrà reflexionar si es pot anar a un model de TAAD més general, per exemple que agrupi grans funcions: subvenció, inspecció, sanció, etc., cosa que sembla que facilitaria l'avaluació. Aquest plantejament permetria poder avançar amb més celeritat en l'aprovació de TAAD però, al seu torn, podria presentar dificultats, ja que els terminis de conservació no sempre poden ser els mateixos. És a dir, sovint l'objecte concret sobre el qual actua l'Administració pot determinar de manera decisiva la seva conservació. És molt diferent sancionar sobre, posem pel cas, l'ocupació de la via pública que sancionar sobre danys al patrimoni cultural. I cal afegir, a més, el detall que exigeix la determinació del règim d'accés a la documentació de les diverses sèries documentals.

La destrucció de la informació pública. Consideracions des de la transparència

**Elisabet Samarra Gallego
Àgata Solernou Viñolas**



La destrucció de la informació pública. Consideracions des de la transparència

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Àgata Solernou Viñolas

Secretària tècnica de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública



Un nou model de relació entre ciutadans i governs: la transparència informativa

La regulació de la transparència, tal com la doctrina ha destacat en reiterades ocasions, no només era una exigència inajornable per al nostre ordenament, una evolució indefugible cap a una societat més oberta i un clam creixent de la nostra societat, sinó que s'imposa com un canvi de paradigma¹³ substancial en la regulació del dret d'accés a arxius i registres administratius dels ciutadans respecte de les diferents instàncies de govern i d'administració que recull i garanteix l'encara recent Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), com a dret quasi universal, de molt ampli abast material i que apodera la ciutadania per controlar l'actuació de les administracions i el quefer dels seus dirigents.

La LTAIPBG estableix dues pedres angulars del nou paradigma, que han de permetre i fer efectiva la transparència d'una actuació tradicionalment opaca i, a voltes, fins i tot obscura: la publicitat activa, o transparència activa, i el dret d'accés a la informació pública, o transparència passiva. La Llei catalana, a diferència de la Llei estatal (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, d'accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBG), subsumeix la publicitat activa en el títol II *De la transparència* i, en canvi, assigna un títol diferenciat d'aquest, el títol III *De la informació pública*, a la regulació del dret d'accés.

La publicitat activa s'estableix com una obligació de difusió d'informació de què disposen les administracions públiques de forma unidireccional, sense que hagi de ser sol·licitada pels ciutadans. És una transparència activa perquè és aparent, observada de forma oberta, talment com si fos la cara de les administracions públiques. La definició que en fa la LTAIPBG, en l'article 2, lletra i) és "el deure dels subjectes obligats a fer públics, d'ofici, els continguts d'informació pública que determina el capítol II del títol II". La transparència, a la lletra a) del mateix precepte es defineix com "l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics".

¹³ Vegeu el treball d'Oriol Mir Puigpelat "L'accés a la informació pública en la legislació espanyola de transparència: crònica d'un canvi de paradigma" per a la *Revista Catalana de Dret Públic* en el qual s'assenyala com en els darrers anys s'ha produït "un autèntic canvi de paradigma en aquesta matèria, i s'ha passat d'un dret purament nominal i d'escassa aplicació pràctica a un dret d'accés vigorós, efectiu i dotat d'un enorme potencial de futur, tant o més ampli que el reconegut per altres ordenaments que abans es contemplaven amb enveja. Es comprovarà també com l'actual força expansiva del dret general d'accés està repercutint en institucions sorgides molt abans, i d'una naturalesa suposadament diferent, com el tradicional dret d'accés dels interessats a l'expedient. I com la seva actual configuració legal comporta, paradoxalment, que tingui un abast més ampli del que li correspondria si se li reconegués la naturalesa de dret fonamental, en els termes establerts pel Tribunal Europeu de Drets Humans" (*Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55: <<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i55.2017.3018>>).

El dret d'accés a la informació, en canvi, ha de ser exercit per la via d'un procediment instat per l'interessat, però es projecta sobre tota la informació de què disposen les administracions públiques, sense limitacions temporals¹⁴ o per raó de la seva procedència. Així ho ha establert expressament la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, la GAIP, a la Resolució 396/2017, de 4 de desembre, fonament jurídic segon¹⁵, i al Dictamen 6/2016, de 26 d'octubre de 2016, fonament jurídic segon també, entre d'altres. Aquest darrer estableix a la segona conclusió que: "El dret d'accés a la informació pública es pot exercir amb relació a qualsevol informació que materialment és en mans de l'Administració, amb total independència de la data de la seva elaboració i del període temporal a què es refereix la informació demanada, i tant si es correspon o no amb els àmbits temàtics que han de ser objecte de publicitat activa". En la mateixa línia, i de manera unànime, tots els òrgans de garantia de l'accés a la informació creats per les respectives lleis de transparència, tant estatal com autonòmics, han establert en les seves resolucions que no hi ha limitació temporal en l'exercici del dret d'accés, que només queda condicionat per l'existència material de la documentació.

Aquest posicionament es fonamenta en els termes de la mateixa llei, que en cap moment va establir una limitació temporal en el dret d'accés (com sí s'estableix, de cinc anys previs, en la publicitat activa) ni va limitar-lo a una determinada categoria d'informació o condicionar-lo a una determinada procedència de la informació pública, així com en la inexistència de cap disposició transitòria que en limiti l'efectivitat o l'abast temporal. Per tant, vist que el legislador no va preveure cap condicionament ni limitació de l'objecte sobre el qual es projecta el dret, cal concloure que el dret d'accés es projecta sobre tot el cabal informatiu i documental de les administracions públiques.

Així, la publicitat activa és la cara pública de les administracions catalanes i la publicitat passiva és l'accés a la informació de què disposen les administracions i altres subjectes obligats, l'accés a tot el seu bagatge documental i al conjunt

¹⁴ A diferència del que estableix la Sentència de l'Audiència Nacional, de 23 de juliol de 2018 (STAN de 23.7.2018, Recurs 34/2018, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Setena) que ha resolt, sense que tingui valor jurisprudencial, que el dret d'accés només es projecta sobre la informació en mans de les administracions públiques posterior a l'entrada en vigor de la llei.

¹⁵ Resolució 396/2017, de 4 de desembre. FJ 2:

"(...) La interpretació que fa l'Administració és incorrecta en afirmar que, considerant la data d'entrada en vigor de la llei estatal, no està obligat a facilitar la informació. Ni tan sols si es referís a l'entrada en vigor de la llei catalana seria correcte interpretar que l'Ajuntament està eximit d'obligacions en relació amb la informació pública anterior a la llei. El cert és que, d'acord amb la legislació aplicable a Catalunya, la LTAIPBG, el dret d'accés a la informació pública es pot exercir davant de les administracions de Catalunya i del sector públic que en depèn des del primer de juliol de 2015, d'acord amb la disposició final quarta de la LTAIPBG, i tanmateix és cert que les sol·licituds d'accés poden tenir per objecte informació generada o referida a un període de temps anterior a l'entrada en vigor de la LTAIPBG, perquè una cosa és l'exercici del dret i l'altra l'objecte d'aquest dret.

"L'article 2 LTAIPBG defineix la informació pública que pot ser objecte del dret d'accés com aquella informació elaborada o en poder de l'Administració com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, sense cap limitació temporal i, per tant, les administracions catalanes estan obligades des de l'entrada en vigor de la LTAIPBG, el primer de juliol de 2015, a facilitar la informació pública de què disposin, sigui o no anterior a l'entrada en vigor d'aquesta llei. "Per tant, la interpretació que fa l'Administració reclamada en aquest punt és incorrecta, però tanmateix del redactat de l'escript de resposta de 8 d'agost es desprèn que aquest error en l'apreciació de les obligacions de l'Ajuntament no ha estat la causa o la justificació de la limitació de l'accés que ara es reclama."

de dades que tenen en poder seu. El dret d'accés, per tant, es projecta sobre tot el cabal informatiu de les administracions públiques i respon a la voluntat de garantir que la ciutadania pugui exercir control sobre les actuacions de les administracions i dels seus dirigents, i especialment, saber a qui han afavorit amb els recursos públics, com s'han pres les decisions, d'acord amb quins criteris i quins controls s'hi han aplicat, reflex perfecte del retiment de comptes en l'actuació pública i de l'apoderament ciutadà com a pilars sobre els quals descansa el nou marc de la transparència.

El dret d'accés a la informació es reconeix¹⁶ a totes les persones, tant a títol individual com en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda, i el seu exercici no resta condicionat a la concurrència d'un interès personal, ni subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma, elements definidors, aquests darrers, de l'amplitud del nou dret reconegut, a diferència de la formulació prèvia del dret d'accés i registres de reconeixement constitucional o del dret d'accés de les persones interessades en un expedient. Tanmateix, res no impedeix que les persones que sol·liciten informació puguin al·legar drets o interessos, motivar les sol·licituds o invocar normes d'empara, si creuen que poden ser elements rellevants per a la ponderació de l'accés, especialment si conflueix amb altres drets o interessos de terceres persones afectades.

Els subjectes passius d'aquest dret també han rebut una definició àmplia per part de la legislació. L'article 3 de la LTAIPBG determina l'àmbit d'aplicació de la llei, que comprèn una definició precisa de les administracions i la resta de subjectes obligats per la normativa de transparència. En termes generals, són subjectes obligats l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya, els organismes i ens públics, societats amb participació pública majoritària o vinculades, fundacions del sector públic i consorcis o altres formes associatives, les administracions responsables del control de les activitats de les persones que exerceixen funcions públiques o potestats administratives que presten serveis públics o que perceben fons públics o bé que exerceixen activitats qualificades de serveis d'interès general o universal. També en són subjectes passius les administracions independents, els òrgans estatutaris, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques i les universitats públiques de Catalunya. És, per tant, un dret que pot exercir tota la ciutadania en relació amb totes les administracions i respecte de tota l'Administració (el sector públic complet, amb els ens que en depenen o bé en què participen) i també respecte de la informació relativa a la prestació de serveis públics, l'exercici de funcions públiques o la percepció de fons públics per part de subjectes privats. Aquesta configuració és coherent amb la mateixa finalitat de la llei, que busca poder exercir el control dels fons públics i la de la correcta prestació de les funcions públiques.

¹⁶ Títol III. De la informació pública. Capítol I. Accés a la informació pública. Article 18. Dret d'accés a la informació pública. "1. Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda. 2. L'exercici d'aquest dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma. 3. El dret d'accés a la informació pública es pot exercir a partir dels setze anys."

El dret de la ciutadania al coneixement de la informació és un element fonamental per a l'exercici del principi democràtic, un instrument ineludible perquè les persones puguin conèixer, jutjar i decidir en funció de la informació que reben. Ha estat definit com un autèntic dret a saber, a partir de l'accés a la informació, tot allò que fan els poders públics. Una societat democràtica requereix que els ciutadans i les ciutadanes puguin saber com actuen els poders públics, puguin controlar-los i detectar corrupteles, participar en la presa de decisions, denunciar mals funcionaments i millorar l'eficàcia administrativa, enfortir la legitimitat democràtica i la confiança institucional i, d'aquesta manera, actuar també com a garantia de la integritat dels servidors públics.

Els principis generals que regeixen les restriccions al dret d'accés a la informació pública

A la definició àmplia de l'abast material i subjectiu del dret d'accés, s'hi ha de sumar el caràcter extraordinàriament restrictiu de les limitacions legals a l'accés. L'article 20 de la LTAIPBG¹⁷ assenyala, a fi de garantir un exercici efectiu i ampli del dret, que només es pot veure denegat o restringit per les causes previstes per la llei i que les limitacions s'han d'aplicar de forma restrictiva, amb expressa interdicció de l'analogia, d'acord amb la finalitat del límit i de manera proporcional, i només pel temps necessari, tot això valorat casuísticament i en cada supòsit. Per tant, la relació de límits a l'accés és taxada i ha de tenir rang legal, i la seva aplicació s'ha de dur a terme d'acord amb el supòsit concret i de conformitat amb els criteris interpretatius recollits en la mateixa LTAIPBG, que a l'article 20 exigeix que l'Administració motivi i justifiqui l'aplicació al cas del límit i estableix expressament que l'Administració no disposa de potestat discrecional per resoldre l'accés, no pot aplicar els límits per analogia ni de forma contrària als principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat.

Aquests principis, exigibles a les restriccions que s'imposin al dret d'accés, determinaran el nostre posicionament respecte de la conservació i l'eliminació

¹⁷ L'article 20 de la LTAIP regula els principis generals que regeixen l'aplicació del dret en els termes següents:

"1. El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis.

"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.

"3. Per aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació.

"4. Els límits al dret d'accés a la informació pública s'han d'aplicar d'acord amb els principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat.

"5. El dret d'accés a la informació pública es garanteix d'acord amb el que estableix aquesta llei, i específicament per mitjà dels instruments que estableix el capítol IV d'aquest títol."

de la informació pública. Des de la perspectiva de la transparència, qualsevol causa o restricció que s'imposi en l'exercici del dret d'accés a la informació pública haurà de ser interpretada de forma restrictiva i en benefici del dret d'accés, de conformitat amb la prohibició d'analogia i en atenció a les circumstàncies del cas que es plantegi.

L'existència de la informació com a pressupòsit per a l'exercici del dret

El dret d'accés es projecta sobre tota la informació pública, com ja hem vist, sense limitació temporal. La LTAIPBG defineix la informació pública com aquella informació que ha elaborat l'Administració i la que aquesta té en el seu poder (encara que hagi estat elaborada per altri) com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats i els privats prestadors de serveis públics, d'acord amb el que estableix aquesta llei¹⁸, amb l'única condició i limitació que sigui informació preexistent a la sol·licitud.

Arribem, així, a l'element nuclear sobre el qual se centra aquest article i pedra angular de la transparència i del dret d'accés en termes generals: l'existència mateixa de la informació pública. La informació pública ha d'existir, tant per ser difosa com a publicitat activa com per poder-hi accedir per la via de l'exercici del dret d'accés. Centrarem l'anàlisi en la perspectiva del dret d'accés a la informació pública, tant per la immediatesa i la limitació de l'abast temporal de la informació objecte de publicitat activa, com per raó de l'àmbit competencial de la Comissió. Nogensmenys, cal recordar que l'existència de la informació pública és consubstancial a l'exercici d'altres drets i fonamental en altres àmbits de control democràtic, igualment cabdals, que en aquest treball deixarem només apuntats: la reutilització de la informació, l'exercici del dret de defensa, la prevenció i la investigació dels delictes, la lluita contra la corrupció, l'avaluació crítica de l'exemplaritat dels representants i dirigents públics, el control del clientelisme polític, etc.

Així doncs, l'existència de la informació pública és la *conditio sine qua non* per a l'exercici del dret d'accés, de la qual es desprèn ineludiblement que la destrucció de la documentació esdevé un sacrifici per al dret d'accés, perquè n'impossibilita l'exercici. Per tant, l'eliminació de la documentació és la primera restricció, i la més essencial, al dret d'accés. Si la informació ha estat destruïda, no pot ser objecte d'aprehensió, de coneixement.

Per tant, com a restricció primera del dret d'accés, la supressió d'informació ha de ser aplicada restrictivament i d'acord amb els principis i criteris d'interpretació esmentats en l'epígraf 2, talment com els límits a l'accés i les causes d'inadmissió de sol·licituds. L'existència de la documentació o de la informació és l'element habilitant per a l'exercici del dret a la informació pública.

¹⁸ Article 2.b) LTAIPBG.

Tant els elements definidors del dret d'accés com la interpretació restrictiva dels límits parteixen de la premissa i pressuposen l'existència de la documentació pública, que és justament el que es pot veure sacrificat si s'estableix l'eliminació o la destrucció dels documents de suport d'aquesta informació.

El valor de la conservació documental: la garantia de tenir les actuacions documentades

La informació pública comprèn tota mena d'informació, estigui incorporada o no en un document. Per tant, el dret d'accés es projecta també sobre dades o informació que no tenen forma o suport documental; tanmateix, molta informació s'incorpora en documents, siguin en suport paper o digital. Que aquesta documentació existeixi, és a dir, que es documenti una determinada actuació, és, *per se*, una garantia democràtica. La constància documental de quines actuacions es duen a terme, com s'executen i per què els poders públics prenen determinades decisions és el que en permet el control i la revisió. La revisió dels procediments administratius i de les actuacions dels seus dirigents, el control de la seva resolució i el procés mateix de presa de decisions, no només des de la perspectiva de l'estricta legalitat, sinó també amb criteris d'oportunitat, d'adequació al programari polític del govern, de coherència, d'austeritat, d'eficàcia i eficiència en la gestió dels recursos, etc., només es pot realitzar a partir d'aquesta documentació, i sense aquest testimoni documental, difícilment pot haver-hi transparència.

La documentació pública ha de tenir una primera consideració com a instrument per controlar la legalitat del procediment o de l'actuació pública. La producció i la conservació de la documentació és una garantia del procediment administratiu i dels drets de les persones interessades o afectades per l'actuació administrativa, i és un element guanyat a l'opacitat de les administracions i a la interdicció de l'arbitrarietat. La documentació dels processos de presa de decisió dels poders públics i dels criteris objectius als quals s'han d'adaptar és un guany i una exigència de la regulació del dret administratiu en garantia dels drets de què són part que la legislació de transparència vol fer extensiu a tota la ciutadania.

En segon lloc, cal considerar la documentació des de la perspectiva del seu valor històric, cultural o informatiu, com a elements determinants de la seva conservació. La normativa d'arxiu i de conservació documental té com a objecte impulsar la gestió i garantir la preservació de la documentació per posar-la al servei dels interessos generals. La documentació administrativa es conserva en fase activa i semiactiva quan encara s'està tramitant o està dins els terminis de responsabilitat o de subjecció al compliment de les obligacions establertes, i es conserva en fase inactiva o històric si, un cop closa la vigència administrativa immediata, posseeix valors primordialment de caràcter cultural o informatiu.

Però hi ha encara una tercera consideració de la documentació que és obligat tenir en compte, arran de la legislació de transparència, en valorar-ne la conservació: el valor informatiu de la documentació pública com a garantia de la transparència i com a requisit material per a l'exercici del dret a la informació. El reconeixement per part de la LTAIPBG del dret d'accés a la informació pública com un dret a saber de la ciutadania i com a eix fonamental per a la regeneració democràtica i del control de l'activitat dels poders públics, atorga un nou valor a la documentació pública: el valor jurídic de ser la premissa per a l'exercici del dret d'accés i el valor informatiu de documentar les actuacions dels poders públics i possibilitar-ne el control. Aquest valor informatiu, a partir de l'entrada en vigor de la legislació de transparència, s'ha d'interpretar també des d'una doble perspectiva: d'una banda, la seva rellevància i idoneïtat per informar de les actuacions públiques, els procediments de presa de decisió i el capteniment dels dirigents públics, i, de l'altra, el seu valor com a element indispensable per a la satisfacció de l'exercici subjectiu del dret d'accés.

Criteris generals per a la destrucció o eliminació de la informació pública

L'article 2.b) del Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació tria de documents, defineix l'eliminació de documentació com "la destrucció o supressió d'informació o documents per qualsevol sistema que impossibiliti la seva recuperació o posterior accés i utilització". L'eliminació de documents està regulada en l'article 9 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, que estableix que, un cop concloses la fase activa i semiactiva, s'ha d'aplicar la normativa d'avaluació, d'acord amb la qual s'ha de determinar si es conserva la documentació atenent al seu valor cultural, informatiu o jurídic, o bé si se'n determina l'eliminació. Cap document públic no pot ser eliminat si no se segueixen la normativa i el procediment que s'hi estableixen.

Tal com s'ha argumentat en l'epígraf anterior, l'acord de destrucció total o parcial de la documentació incideix directament en el dret d'accés, ja que resulta impeditiu de l'exercici material d'aquest dret en relació amb la informació eliminada. És, per tant, indispensable conciliar els principis i les finalitats de la normativa d'arxius i gestió documental amb els principis i drets garantits per la llei de transparència, si no es vol que una buidi o limiti la potencialitat de l'altra.

El preàmbul de la LTAIPBG estableix el caràcter transversal de la llei de transparència i dels seus principis: "Aquesta llei també té la voluntat d'ésser la norma referencial en les matèries que regula. Per aquesta raó, tot i que no té un rang normatiu especial, el mateix legislador ha volgut emfatitzar aquesta voluntat mitjançant una disposició que defineix de manera expressa el caràcter transversal i de comú denominador normatiu de la llei, així com el principi d'interpretació conforme amb el seu contingut respecte d'altres lleis més sectorials, llevat que aquestes estableixin excepcions clares i expresses en sentit contrari".

Aquesta menció es refereix específicament a la disposició final primera de la llei, relativa a la *Naturalesa de la Llei*, que explicita la voluntat de legislador que la llei s'apliqui de manera transversal i tenyeixi la resta de l'ordenament: "1. Aquesta llei té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties essencials de les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i el funcionament de l'Administració. 2. Les lleis sectorials s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix aquesta llei. En el cas que estableixin excepcions respecte al règim general, aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui".

En la mateixa línia, a l'article 7, la LTAIPBG estableix la prevalença del principi de transparència i exigeix rang legal i caràcter exprés a les previsions de l'ordenament que pretenguin limitar-lo: "El principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent. Qualsevol limitació en l'aplicació del principi de transparència s'ha de fonamentar en un límit o una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei".

Des del punt de vista de la transparència efectiva i real de les administracions públiques, esdevé necessari garantir la preservació de la informació que sigui susceptible d'accés i, per tant, la conservació, *a priori*, de la documentació que informi de l'actuació pública i dels processos de presa de decisió. Ara bé, aquesta conservació preventiva no ha d'estar mancada de racionalitat¹⁹. Veurem més endavant com el parer de la Comissió no és contrari a l'eliminació de la documentació si aquesta no té significació o rellevància des del punt de vista de les finalitats perseguides per la LTAIPBG²⁰, o si les dades o informació es conserven en altres suports que en permetin el coneixement.

¹⁹ Lluís-Esteve Casellas estableix a "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?" que cal tenir en compte que "la destrucción de documentos administrativos puede situarse fácilmente en el ojo del huracán por la percepción, fundada o no, de que dicha destrucción puede ir en contra de los derechos de acceso a la información y, por consiguiente, estar motivada por decisiones no siempre transparentes, objetivas e imparciales. Esta perspectiva podría alimentar una tendencia a una conservación innecesaria pero preventiva de la documentación a fin de evitar, precisamente, la destrucción no regulada de documentos y arguyendo el posible derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, acceso por otra parte a menudo testimonial, como demuestran las estadísticas". Tanmateix cal tenir en compte que tampoc es pot dur a terme una conservació per defecte si el que es vol garantir és, efectivament, el dret a saber, que va més enllà d'un accés a simple informació.

²⁰ La LTAIPBG estableix en el seu preàmbul: "1. Les administracions públiques i les institucions i els organismes públics en general tenen funcions, activitats i serveis per a complir finalitats d'interès públic en benefici del conjunt dels ciutadans.

"En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dona la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast.

"Les exigències de l'actuació de les administracions amb ple sotmetiment a la llei han estat especial objecte d'atenció per part del legislador des de fa anys, per tal de garantir el compliment del principi de legalitat i la possibilitat que els ciutadans disposin de mecanismes de protecció per a la tutela de llurs drets i interessos. La lluita contra les immunitats del poder ha estat especialment eficaç en aquest àmbit amb l'adopció de mesures legislatives que permeten controlar la subjecció a la llei i al dret de l'activitat administrativa.

"Tanmateix, no és possible fer aquesta constatació sobre altres aspectes essencials de l'organització i el funcionament de l'Administració pública, que incideixen directament sobre la seva qualitat democràtica en tant que afecten el coneixement per part de la ciutadania de les dades i de la informació de què disposen les administracions i

D'altra banda, la destrucció o eliminació de la informació també es pot plantejar des de la perspectiva de la legislació de protecció de dades personals. El considerant 39 del Reglament (UE) 2016/679 disposa que, per tal de garantir que les dades personals no es conservin més temps del que és necessari, el responsable del tractament ha d'establir quins són els terminis de supressió o revisió periòdica. En aquest sentit, l'article 5.e) del Reglament, que regula els principis relatius al tractament de les dades personals, preveu la limitació del termini de conservació a aquell estrictament necessari per a les finalitats del tractament. Finalment, l'article 33 del Reglament de desplegament de la Llei orgànica de protecció de dades (Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre) preveu que no és procedent la cancel·lació quan les dades de caràcter personal han de ser conservades durant els terminis que preveuen les disposicions aplicables o, si escau, les relacions contractuals entre la persona o l'entitat responsable del tractament i l'interessat que van justificar el tractament de les dades. I estableix que també es poden denegar els drets de rectificació o cancel·lació en els supòsits en què ho prevegi una llei (...). Aquesta llei pot ser la de transparència, i, per tant, també és indispensable l'adequada conciliació de les disposicions relatives a la cancel·lació d'informació previstes a la normativa de protecció de dades personals amb les previsions i finalitat de la legislació de transparència, en la mesura en què la cancel·lació impedeix el dret d'accés.

Ateses les previsions normatives que hem assenyalat i considerant la vocació expressament formulada per la LTAIPBG d'esdevenir un mínim comú denominador per a tota l'actuació dels poders públics, caldrà ponderar de conformitat amb les regles i criteris de la mateixa LTAIPBG la conservació, l'eliminació parcial o la destrucció de la informació pública de què es tracti. Així, abans de prendre cap acord d'eliminació documental o de cancel·lació de dades, caldrà valorar i ponderar casuísticament les seves característiques i determinar el seu valor informatiu, des de la perspectiva de la transparència.

En primer lloc, caldrà tenir en compte la rellevància pública de la informació. Es podrà eliminar o suprimir si es pot establir que aquesta informació, de forma manifesta, està mancada de rellevància pública, però no si amb l'eliminació s'impedeix, de fet i irreversiblement, l'accés a informació que és d'interès polític, jurídic, administratiu, o de rellevància per a l'avaluació crítica de l'actuació de les administracions públiques i dels seus dirigents i representants. Aquest element s'ha de tenir en compte tant en el context temporal present com en la projecció de futur. En aquest sentit, la documentació que tingui relació amb la gestió de recursos públics, econòmics i humans té una rellevància indiscutible per al control de la corrupció i les corrupteles i l'avaluació crítica de la legalitat i oportunitat de les decisions i, per tant, caldrà tenir-ho molt en compte a l'hora de decidir la conservació de la documentació relacionada amb les subvencions, les licitacions d'obres, la contractació, la contractació de serveis o els processos de selecció de personal, per posar alguns exemples.

els poders públics, que són determinants per a la seva presa de decisions i que els ciutadans també han de conèixer per tal de poder avaluar les actuacions públiques i garantir un exercici del poder públic responsable.”

En segon lloc, caldrà tenir en compte la traçabilitat de la informació. Es podrà eliminar o destruir documentació si està incorporada o s'integra en una altra sèrie documental o en un altre suport, fins i tot si és elaborada per una administració amb destinació a una altra, i una o l'altra la conserva, de manera que l'eliminació de la documentació en una administració no impedeixi que pugui ser consultada en l'altra. De conformitat amb la normativa d'arxius i documents, aquesta informació estaria inclosa en sèries recapitulatives.

Si no està duplicada o no se'n garanteix l'accés en un altre suport, tret del cas que sigui informació manifestament irrellevant des de la perspectiva de la transparència i el control de l'actuació dels poders públics, la destrucció o eliminació de documents és contrària a la normativa de transparència, ja que impedeix materialment l'exercici del dret d'accés i buida de contingut el seu abast. Cal insistir, a més, que la LTAIPBG exigeix que s'apliquin restrictivament les limitacions a l'accés a la informació, i per tant, i especialment, els criteris de destrucció total de la informació.

Eines per a la ponderació: rellevància i traçabilitat de la informació pública

Abans de destruir documentació pública, ens haurem de fer sempre dues preguntes prèvies. En primer lloc, si la informació que estem avaluant és rellevant des del punt de vista de la transparència (ens preguntarem si la informació està relacionada amb l'exercici de funcions públiques, potestats administratives, prerrogatives personals o la percepció de fons públics; en aquests supòsits, caldrà tenir en compte que té un alt valor informatiu). En segon lloc, i si la informació resulta rellevant d'acord amb els criteris esmentats, ens haurem de formular encara una segona pregunta: si la informació que volem suprimir està subsumida, incorporada, duplicada en un altre suport o en una altra sèrie documental. Si la informació està duplicada o recopilada, en la mateixa o en una altra administració, no hi ha obstacle des de la perspectiva de la transparència per acordar-ne l'eliminació (per exemple, les sèries recapitulatives, que incorporen el contingut o la informació que es preveu eliminar).

En canvi, si la informació a eliminar no està recollida o duplicada en una altra administració o suport, caldrà ponderar adequadament quins són els interessos públics que concorren en la conservació de la informació i si han de prevaldre a l'interès públic en la seva supressió; si l'eliminació deriva de l'aplicació de límits, com la protecció de dades o la seguretat, per exemple, caldrà que es justifiqui i motivi casuísticament la necessitat estricta de l'eliminació i la proporcionalitat d'aquesta mesura, i en tot cas, tenir present la necessitat d'analitzar cas per cas i d'interpretar de forma restrictiva les restriccions a l'accés.

L'anàlisi ponderada haurà de focalitzar-se en l'interès públic en l'accés, ja sigui el control polític, el control recursos públics, un interès privat en un procediment competitiu, etc., i el dany que produiria l'accés: naturalesa del dany, perjudici específic i efectivitat del dany. I caldrà aplicar les regles de ponderació *stricto sensu*:

- Test del dany o perjudici efectiu. Caldrà analitzar si la conservació de la informació pública perjudica efectivament un límit protegit. Acreditació i motivació.
- Necessitat o idoneïtat de la informació demanada. Anàlisi de la idoneïtat de la informació que es vol conservar en relació amb la finalitat que s'ha d'atendre: si és informació adequada o necessària per al control de la gestió econòmica de determinats fons o per documentar una prestació pública determinada, per exemple.
- La ponderació pròpiament dita entre els drets i interessos en joc. Circumstàncies del cas. Proporcionalitat. Gradació o jerarquia entre els drets i interessos afectats. Especial vigor del dret d'accés quan és acompanyat d'altres drets o interessos. En tot cas, en la ponderació sempre hi ha sacrifici per a un dret o interès.

Es poden identificar tècniques concretes per resoldre la ponderació, com poden ser l'anonimització o l'accés parcial a informació, o bé limitacions en la modalitat o format d'accés, com poden ser l'accés mitjançant consulta a la informació pública sense tenir accés a còpia de la documentació o bé prohibir-ne la difusió.

El cost de la conservació dels documents i els sistemes de gestió documental

Algun autor ha criticat el que ha interpretat com una ingenuïtat de la GAIP en la valoració econòmica de la conservació digital de documentació i un desconeixement dels sistemes de gestió de documents de les administracions públiques²¹. La crítica parteix de la Resolució de la GAIP, d'11 de febrer de 2016, dictada en el marc d'una reclamació (Reclamació 22/2015) que tenia per objecte revisar els expedients complets dels processos de selecció de determinat personal de l'Ajuntament realitzats durant el mandat del govern anterior (2010-2011), per la sospita que s'haguessin pogut resoldre amb criteris de favoritisme o fins i tot infringint les bases i els barems de la convocatòria. La rellevància, des de la perspectiva de la transparència i del control dels poders públics, de poder accedir a la documentació que permeti comprovar si hi ha hagut pràctiques de favoritisme, clientelisme polític o amiguisme, és indiscutible. Igualment, cal considerar que hi ha un interès públic prevalent que les persones que ocupen llocs de treball a les administracions públiques, que n'ostenten responsabilitats i que perceben nòmines amb càrrec als pressupostos públics, siguin les més

²¹ Lluís-Esteve Casellas estableix a "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?" en relació amb la conservació de documents: "Finalmente, la valoración de la GAIP apunta también a la digitalización como solución a los supuestos costes de conservación de los documentos en papel, en un planteamiento que suena a e-naif o a e-candidez, por desconocimiento de los costes derivados de la preservación digital a largo plazo. Sin embargo, ambos planteamientos adolecen de un error de base directamente relacionado con la existencia o no de sistemas de gestión de documentos (SGD) en las administraciones públicas, o su conocimiento en el caso de la GAIP".

preparades i les millors professionals possibles. Per això, veure només l'interès en la conservació d'aquesta documentació vinculat a la pervivència de les accions de defensa dels interessos privats dels qui van participar en aquell procés de selecció és miop i reduccionista.

Quan es limita la conservació dels expedients a la convocatòria, les actes del tribunal i la resolució de nomenament del candidat, i es destrueix la resta de documentació aportada pel candidat i per la resta d'aspirants o elaborada per l'Administració (sol·licitud, currículum, proves realitzades, mèrits, informes, comunicacions, etc.) s'està impeding el control ciutadà efectiu de saber que la persona seleccionada era, efectivament, la més idònia i la més meritòria per al lloc. Per tant, limitar temporalment la conservació de l'expedient de selecció de personal a la caducitat de les vies d'impugnació per part dels aspirants a la plaça respon a una visió esbiaixada i parcial i suposa ignorar la rellevància i transcendència de la documentació per a la transparència i el control dels poders públics i dels seus responsables, i té, com a conseqüència irreversible, una limitació total i sense fonament legal del dret d'accés de la ciutadania.

Per això, la GAIP advertia en aquella resolució del perill de destruir informació basant-se en taules d'avaluació que són prèvies a l'entrada en vigor de la llei de transparència i que no han estat revisades i adaptades a aquest nou marc legal ni tenen en compte l'interès informatiu de la documentació des de la perspectiva del control de la gestió de recursos públics i l'exercici del dret subjectiu a la informació en els termes i amb la potència que li reconeix la LTAIPBG. La resolució de la GAIP ho expressava de la manera següent: "L'Ajuntament, en l'informe d'execució de l'acord de mediació, justifica la destrucció de 21 caixes d'informació relativa als procediments de selecció de personal corresponents al 2010 i 2011 en l'Ordre CLT/482/2006, de 20 de setembre, per la qual s'aproven i es modifiquen les taules d'avaluació documental, que en el seu annex 2 i en relació amb la sèrie documental etiquetada amb el Codi 16, relativa als expedients de convocatòries de selecció de personal, resol la seva destrucció total quan siguin fermes la resolució de la convocatòria i el nomenament del personal, per bé que declara l'obligació de conservar de manera permanent les actes del tribunal qualificador. L'Ajuntament ha actuat ajustant-se al procediment i els criteris establerts a la taula d'avaluació documental a aplicar, i per al cas que ens ocupa, semblaria que la destrucció no buidaria de contingut el dret d'accés de la persona reclamant. Tanmateix, cal posar l'alerta sobre la necessitat que es revisin les taules d'avaluació documental a la llum de l'entrada en vigor de la LTAIPBG, ja que la destrucció de la documentació pot causar un dany irreparable en l'exercici efectiu d'un dret cabdal i nuclear del sistema de transparència, com és el dret d'accés. La lògica en què es fonamenten les taules d'avaluació documental anteriors a la normativa en matèria de transparència i accés a la informació pública, de supeditar la conservació documental a la finalitat de la defensa d'interessos de les persones interessades o de la mateixa administració, i a l'estudi i la investigació, especialment en relació amb la documentació relativa al patrimoni històric i cultural, ha quedat superada. El nou règim legal d'accés a la informació pública requereix l'aplicació de criteris de conservació de

la documentació basats en l'interès de la mateixa des de la perspectiva del control i la transparència de la gestió pública. Altrament, el dret d'accés a la informació pública reconegut àmpliament per la LTAIPBG i la resta de normativa legal aplicable es veuria, *de facto*, impossibilitat per la destrucció de la documentació disposada per una ordre. Es fa necessari, doncs, adequar els criteris de conservació de documents públics establerts a les taules d'avaluació documental als requeriments de preservació i garantia de l'accés efectiu a la informació pública establerts a la normativa legal en matèria de transparència i accés a la informació pública, molt especialment en relació amb la documentació que fa referència a la gestió de recursos econòmics i humans de les administracions públiques. Aquest és un procés de revisió que la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental ha d'impulsar amb urgència; tanmateix, és una tasca que es perllongarà necessàriament durant un temps en què conviuran les taules d'avaluació documental prèvies a la LTAIPBG i l'aplicació inexcusable de la mateixa llei. Durant aquest temps, les administracions hauran de ser prudentes i cauteloses en aplicar les taules, especialment pel que fa a la destrucció de documentació que les taules permeten, i hauran d'interpretar-les sempre a la llum del que estableix la LTAIPBG, ja que les ordres que fan públiques les taules d'avaluació 7 documental no es poden oposar vàlidament a una norma amb rang legal com és la LTAIPBG per justificar l'incompliment de les obligacions en matèria de transparència i accés a la informació pública per part de les administracions, ni per exonerar-les de la responsabilitat en què incorrin."

La Comissió, davant l'argumentació adduïda per l'Ajuntament sobre limitacions físiques de l'arxiu municipal, va recordar les potencialitats que ofereixen els suports digitals per solucionar els problemes d'espai físic alhora que faciliten la consulta, la cerca i l'accés, sens perjudici que una correcta conservació dels suports tradicionals pugui ser garantia suficient per a l'exercici del dret. La recomanació no es feia des del menysteniment o la ignorància dels costos, sinó des del convenciment que les administracions han d'invertir i adequar els seus recursos al nou catàleg d'obligacions de la LTAIPBG i, molt especialment, al dret subjectiu de la ciutadania d'accés a la informació. En aquest sentit, la GAIP és molt conscient de la rellevància que prenen els sistemes de gestió de documents públics com a elements facilitadors de l'exercici del dret, fins al punt d'afirmar que són el fonament bàsic per a la construcció de tot el sistema, de manera que si la transparència fos un arbre, els sistemes de gestió documental en serien les arrels, que envien la saba al tronc i les branques, que serien tots els mecanismes que preveu la LTAIPBG per garantir l'accés a la informació (la publicitat activa, el dret d'accés, el sistema de garanties, el règim sancionador...). Els fruits serien l'apoderamentament ciutadà, la millora de la democràcia, la recuperació de la confiança en les institucions, un millor control dels poders públics i una participació ciutadana més activa i més informada. Ningú ha dit que la transparència sigui gratis, ni tan sols barata. Ho ha de ser per a la ciutadania, però és indubtable que requereix un esforç d'adaptació i una inversió de recursos econòmics i humans per part de l'Administració per fer-la possible, efectiva i real, no només en l'atenció de la sol·licitud o en la creació de portals de transparència, sinó primerament, i com a base, en la gestió documental, que no

pot ser la mateixa ni limitar-se als mateixos mitjans que tenia abans de l'entrada en vigor de la LTAIPBG.

L'article 5.1 LTAIPBG preveu que s'han d'adoptar les mesures necessàries per facilitar a les persones el coneixement de la informació pública. L'apartat segon assenyalava que s'ha de garantir la transparència de la informació pública per mitjà d'un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic, el disseny del qual s'ha de fonamentar en l'ús preferent dels sistemes de gestió de documents, com a facilitadors de dades i documents autèntics, en el marc de la interoperabilitat del sector públic. Expressament, la Llei continua amb un tercer apartat que concreta: "3. El sistema integral a què fa referència l'apartat 2 ha de permetre a les persones un accés fàcil i gratuït a la informació pública, amb la finalitat de fomentar-ne el coneixement i de facilitar la participació i col·laboració responsable en els assumptes públics". Per bé que aquestes previsions de l'article 5 són disposicions generals del títol II de la Llei, es menciona de forma expressa que aquesta necessitat de disposar d'un sistema d'informació integral ha de permetre a les persones conèixer i participar en la vida pública, finalitats explícitament perseguides per l'exercici del dret d'accés. Per tant, és una exigència de la LTAIPBG disposar dels sistemes de gestió documentals com una eina essencial per poder garantir l'accés a la informació, i és urgent que les administracions inverteixin els recursos necessaris per proveir-se'n i posar-los al servei del dret d'accés a la informació pública.

La incidència de les taules d'avaluació i accés documental en el dret d'accés a la informació pública

La GAIP s'ha pronunciat específicament sobre la incidència en el dret d'accés a la informació pública que tenen les taules d'avaluació i accés documental en tres dels informes que ha emès²². Les taules d'avaluació i accés documental s'apliquen a la documentació pública i determinen, per a cada sèrie documental, el termini de conservació i els criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents, tal com preveu l'article 10 del Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents. Amb l'avaluació d'una sèrie documental s'autoritza la destrucció o bé la conservació d'aquella documentació que és objecte de l'anàlisi. Addicionalment, s'estableix un règim general d'accés als documents que integren aquella sèrie, aspecte que no és objecte d'aquest estudi.

L'avaluació es defineix²³ com la funció destinada a establir el valor, cultural, informatiu o jurídic, dels documents per decidir si es conserven o si, per contra, s'eliminen. Ja hem assenyalat que, des de la perspectiva de la transparència, en

²² Vegeu els informes emesos per la Comissió sobre els Projectes d'ordre CLT/ /2016 i CLT/ /2017, CLT / /2018 per les quals s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental, de 28 de gener de 2016 (FJ 2). Es poden consultar a: <<http://www.gaip.cat/ca/resolucions-i-dictamens/informes/>>

²³ L'article 2.b) del Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

la determinació del valor jurídic o informatiu que posseeix una determinada sèrie documental s'haurà de tenir en compte el valor informatiu que pot tenir, des de la perspectiva de la transparència i control de les administracions i dels seus dirigents, per a una persona que exerceixi el seu dret d'accés a informació pública.

Una sèrie documental, per tant, tindrà un valor primari quan la documentació que la integra és elaborada per poder prestar una determinada funció pública o dur a terme una actuació que requereix, per exemple, acreditar el compliment d'uns requisits establerts, l'avaluació d'aquesta documentació d'acord amb els criteris normativament previstos, la resolució favorable o desfavorable de l'actuació sol·licitada, i la fase executòria i d'avaluació d'aquesta. Un cop realitzada l'actuació pública, finalitza aquest valor primari de la documentació.

Ara bé, des del punt de vista de la transparència, cal assignar un valor secundari a la documentació, resultat d'analitzar el valor que pot aportar aquella documentació per garantir el dret a la informació pública, i tenir-lo en compte en la decisió de la conservació documental. La GAIP ha resolt en diferents procediments de reclamació aspectes relatius a la conservació i l'eliminació de documentació pública. A la Resolució 157/2017, de 17 de maig, per la qual finalitza la Reclamació 154/2017²⁴, la Comissió fa èmfasi, en el fonament jurídic primer en el fet que "(...) l'efectivitat del dret d'accés a la informació pública requereix el compliment d'un deure administratiu bàsic de conservació i gestió adequada dels documents públics, que garanteixi la seva localització i possibilitat de lliurament a les persones interessades. La responsabilitat en la conservació i gestió adequada dels documents públics també és garantida i regulada pels articles 7 i 8 i altres preceptes de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents (LAGD).

"El fet d'extraviar un document és indiciari d'un funcionament deficient dels serveis públics responsables de la seva custòdia i gestió, causant un perjudici directe al dret d'accés de la persona reclamant. És procedent, per tant, constatar aquest fet i recordar a l'Ajuntament la necessitat de complir el seu deure de conservació i gestió adequada dels seus documents, als efectes de fer possible l'exercici del dret d'accés a la informació pública."

Les resolucions relatives a les Reclamacions 28/2015²⁵, 1/2016²⁶ i 295/2016²⁷ també han fet menció expressa del fet que "la pèrdua o destrucció irregular de documentació administrativa preceptiva com l'apuntada vulnera tant la normativa de transparència com la d'arxius, i podria ser objecte de sanció administrativa".

La Comissió també ha resolt expressament posant de manifest la necessitat d'aplicar les taules d'avaluació fent-ne una interpretació d'acord a la LTAIPBG,

²⁴ Podeu consultar el text complet de la resolució a: <<http://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2017-0157>>

²⁵ Podeu consultar el text complet de la resolució a: <<http://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2015-28-00004>>

²⁶ Podeu consultar el text complet de la resolució a: <<http://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2016-001>>

²⁷ Podeu consultar el text complet de la resolució a: <<http://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/2017-0022>>

en la Resolució d'11 de febrer de 2016, abans esmentada, que conclouia: "Es fa necessari, doncs, adequar els criteris de conservació documental establerts a les taules d'avaluació documental als requeriments de preservació i garantia de l'accés efectiu a la informació pública establerts a la normativa legal en matèria de transparència i accés a la informació pública, molt especialment en relació amb la documentació que faci referència a la gestió de recursos econòmics i humans de les administracions públiques".

La conservació de la informació pública és essencial i necessària en totes les qüestions en què pot ser rellevant el control social dels poders públics: contractes, subvencions, autoritzacions i llicències, ocupació pública i l'exercici de potestats discrecionals; en general, àmbits tots ells significatius per la seva transcendència a l'hora de controlar el procés de presa de decisió de les administracions públiques, revisar el correcte exercici de les potestats en àmbits susceptibles de corrupció, com la contractació pública, les subvencions i la selecció de personal públic.

En termes generals, en relació amb moltes de les actuacions més significatives, la destrucció de la documentació és parcial i s'estableix un cop han prescrit els terminis per interposar recursos, dur a terme les actuacions de seguiment i control i la resta de responsabilitats derivades de la realització o de l'actuació pública. Normalment, es conserven de forma permanent les convocatòries, l'inici dels procediments i la seva resolució, així com actes administratius resolutoris relatius a l'execució de la prestació. Tanmateix, en moltes ocasions, el control social i l'escrutini de la ciutadania tenen per objecte no tant en el resultat (ja conegut), sinó com s'hi ha arribat: com s'ha dut a terme la presa de decisió, qui hi ha participat i qui n'és responsable, quina avaluació es va fer de les ofertes dels licitadors, de les sol·licituds d'ajuts o dels aspirants a una plaça pública, si la decisió es va prendre contra informes o opinions tècniques, etc. Tot això té rellevància en el judici crític i el control de l'actuació dels responsables públics de la presa de decisió. Per això, la Comissió considera que, més enllà dels terminis fixats per la normativa per interposar recursos judicials o administratius per part de les persones directament afectades pel procediment, o per a la realització de funcions de control per part de les autoritats competents, siguin comptables o del funcionament dels serveis públics, cal permetre que la ciutadania pugui revisar els procediments i tots els elements de la presa de decisió, tant per permetre el control democràtic de l'actuació com per detectar comportaments poc exemplars o directament corruptes dels dirigents públics, si escau. I, per tant, cal revisar l'aplicació, com a base del criteri de conservació documental, dels terminis de prescripció de les possibles accions de control o de recurs per les persones interessades o afectades, que molt sovint han estat adoptats com a referència per establir el termini de conservació de les taules d'avaluació i accés documental, i incorporar elements de valoració relacionats amb la importància o valor de la documentació per controlar els poders públics i l'exercici del dret d'accés a la informació.

Les limitacions a la conservació d'informació derivades de la protecció de les dades de caràcter personal

L'interès en la conservació documental al servei del dret a la informació pot xocar, a voltes, amb l'interès de la normativa de protecció de dades de caràcter personal en la protecció del dret de cancel·lació, ara anomenat dret de supressió, de conformitat amb el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, que es regeix pel principi de finalitat.

La LTAIPBG estableix el règim de prelación i els mecanismes de ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i el dret a la protecció de les dades personals en els seus articles 23, 24 i 25 i, per tant, la LTAIPBG constitueix la previsió legal expressa que legitima, en els termes i condicions establerts en aquests articles, la cessió de dades amb la finalitat de l'accés a la informació, sense que, en conseqüència, sigui necessari el consentiment de l'afectat, més enllà de tenir en compte les seves al·legacions (que no consentiment) quan aflorin circumstàncies que tinguin incidència en la ponderació.

S'estableix, així, per expressa disposició de la llei de transparència, aquest règim d'accés en relació amb les dades personals que es continguin en informació pública:

- Règim general d'exclusió de l'accés (tret que consti autorització expressa de l'afectat) de les dades especialment protegides: relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut, la vida sexual i la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública de l'infractor (art. 23 LTAIPBG).
- Règim general d'accés (que admet extraordinàriament valoració contrària, si es justifica casuísticament que ha de prevaldre el dret a la protecció de dades o altre dret constitucionalment protegit) de les dades personals merament identificatives relacionades directament amb relació al funcionament de l'Administració: nom i cognoms i càrrec que ocupa en l'organització administrativa (art. 24.1 LTAIPBG).
- Règim de ponderació casuística dels interessos en joc per a la resta de dades personals (art. 24.2 LTAIPBG), tenint en compte les circumstàncies del temps transcorregut; la finalitat de l'accés, especialment si és històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin; si es tracta de dades relatives a menors o poden afectar la seguretat de les persones, a títol enunciatiu i no limitatiu.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que l'article 89.1 del Reglament europeu de protecció de dades personals, abans esmentat, preveu expressament que el "tractament amb finalitats d'arxiu en interès públic, amb finalitats de recerca científica o històrica o amb finalitats estadístiques està subjecte a les garanties adequades per als drets i les llibertats dels interessats, de conformitat amb aquest Reglament. Aquestes garanties han d'assegurar que es disposa de mesures tècniques i organitzatives, en particular per garantir el respecte del principi de minimització de les dades personals. Aquestes mesures poden

incloure la pseudonimització, si així es poden aconseguir aquestes finalitats. Sempre que aquestes finalitats es puguin assolir mitjançant un tractament posterior que no permeti o ja no permeti la identificació dels interessats, aquests fins s'han d'assolir d'aquesta manera”.

Nogensmenys, cal no oblidar que el mateix article 17 del Reglament europeu, quan preveu a l'apartat tercer les excepcions del dret de supressió o dret a l'oblit, estableix de forma expressa que no s'aplicarà quan el tractament sigui necessari per exercir el dret a la llibertat d'expressió i d'informació; per atendre el compliment d'una obligació legal prevista per l'ordenament o per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament, i amb finalitats d'arxiu en interès públic amb remissió a l'article 89 esmentat.

Per tant, s'haurà de valorar, en cada supòsit en què es prevegi l'eliminació o destrucció total o parcial de dades personals en informació pública, quina és la finalitat informativa que pugui tenir aquesta informació per a l'exercici del dret d'accés reconegut per la normativa de transparència, i assegurar-se que queda garantida i preservada la necessària conciliació de la protecció de dades amb les finalitats d'arxiu en interès públic i del dret d'accés a la informació pública.

L'article 86 del Reglament europeu relatiu al *Tractament i accés del públic a documents oficials* atén justament a aquesta necessària conciliació quan estableix:

“Les dades personals de documents oficials que estan en possessió d'una autoritat pública, d'un organisme públic o d'una entitat privada per a la realització d'una missió en interès públic poden ser comunicades per aquesta autoritat, organisme o entitats de conformitat amb el dret de la Unió o dels estats membres que els hi sigui d'aplicació, a fi de conciliar l'accés del públic a documents oficials amb el dret a la protecció de les dades personals en virtut d'aquest Reglament.”

És, doncs, indispensable, i una exigència mateixa de la normativa, tant de transparència com de protecció de les dades personals, cercar la fórmula de conciliació i els criteris d'aplicació d'ambdues legislacions que garanteixi l'accés a la informació pública, considerada des de la normativa europea com d'interès públic.

Conclusions

L'exercici i la garantia del dret d'accés a la informació pública reconegut per la LTAIPBG exigeix, com a premissa, l'existència i conservació de la informació sobre què es projecta i és, per tant, impossibilitat i lesionat quan la informació ha estat suprimida.

El dret d'accés a la informació pública no està limitat temporalment, i solament resta condicionat al fet que estigui en poder de les administracions. D'altra banda, l'exemplaritat dels dirigents i responsables públics resta sotmès, en societats democràtiques, al control social al llarg de tota la seva carrera professional. Cal tenir-ho en compte a l'hora de valorar la conservació de la documentació, fins i tot en aquells supòsits en què s'hagi descartat el seu valor històric o cultural en la seva interpretació clàssica.

La gestió documental constitueix la base i fonament del dret d'accés, que requereix materialment, per al seu exercici, l'existència i conservació de la informació en poder de les administracions. Cal revisar els criteris determinants de la conservació o destrucció documental a la llum del nou marc de transparència i incorporar la rellevància de la documentació des d'aquesta perspectiva com un valor a ponderar, afegit als tradicionals. Una adequada gestió i conservació documental és requisit imprescindible per a l'exercici del dret d'accés i la garantia del retiment de comptes de les administracions i de les persones que en gestionen els seus recursos o tenen capacitat decisòria i se sotmeten a l'escrutini de la ciutadania. Per contra, la destrucció d'informació constitueix un element que, materialment i irremediablement, pot impedir l'exercici d'aquest dret subjectiu i restringir la capacitat de control sobre les administracions i els responsables de les seves actuacions i decisions. La perspectiva de la rellevància de la documentació per a la transparència de la gestió pública, així com l'interès públic en el capteniment dels seus dirigents, s'ha d'incorporar en la ponderació de la conservació documental com un element de pes i de consideració ineludible, que s'afegeix a les consideracions tradicionals sobre l'interès històric o cultural, la impugnabilitat dels procediments o l'exercici del dret d'oposició de terceres persones afectades. Aquesta rellevància, des de la perspectiva de la transparència, avaluada d'acord amb els principis programàtics de la LTAIPBG i ponderada de conformitat amb els criteris legalment establerts d'aplicació de les limitacions a l'accés, s'ha de tenir present en la presa de decisions sobre la destrucció d'informació, de manera que caldrà valorar individualment i casuísticament cada tipologia documental per ponderar-ne la rellevància des de la perspectiva de la transparència, si es troba recollida en un altre suport o a disposició d'una altra administració, i aplicar molt restrictivament la destrucció documental si la informació que s'hi conté no està duplicada o se'n garanteix l'accés en un altre suport, tenint en compte que, en cas contrari, es pot buidar de contingut el dret d'accés i impossibilitar el control social dels poders públics.

La protecció de dades en la destrucció i la conservació de la informació: com fer-ho bé

Carles San José i Amat



La protecció de dades en la destrucció i la conservació de la informació: com fer-ho bé

Carles San José i Amat

Consultor. Excap d'Inspecció de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades



Introducció

En aquest article analitzaré, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals, diversos aspectes vinculats a la conservació i a la destrucció d'informació en poder de les administracions públiques. Qualsevol persona que tingui alguna vinculació amb la gestió de la informació en el sector públic és ben conscient de l'impacte de la protecció de dades en aquest àmbit. I és que tots sabem que la informació pública²⁸ està farcida de dades personals, inclús en àmbits sectorials en els quals, en aparença, no sembla que s'hagi de tractar informació personal. En efecte, en relació amb els límits al dret d'accés a la informació pública, és sabut que el relatiu a la protecció de dades és el que entra en joc amb més freqüència. De fet, en la meua experiència com a vocal a la CNAATD²⁹ en representació de l'APDCAT³⁰, no recordo cap sèrie documental que se sotmetés a avaluació en què es pogués descartar, amb tota certesa, la presència de dades personals.

És veritat que en moltes de les sèries documentals no hi consta informació personal de la ciutadania, però, per contra, és molt estrany que no hi aparegui almenys el nom i cognoms d'alguna persona empleada pública o càrrec públic que ha intervingut en algun dels documents. Admeto que, en aquest cas, el límit al dret d'accés a la informació pública ha d'operar amb la seva intensitat més baixa, de conformitat amb el que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014. Però això no impedeix que a aquesta dada merament identificativa d'una persona empleada pública o càrrec públic li donem la consideració de dada personal.

En aquest punt, i com a premissa de tot el que exposaré més endavant, cal recordar la definició del concepte "dada personal" que ens ofereix l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 (RGPD)³¹, que és coincident amb la definició prevista a l'article 3.1 de la Directiva (UE) 2016/680³², relativa als tractaments de dades

²⁸ El concepte "informació pública" el tenim definit a l'article 2.b) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

²⁹ Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, del Departament de Cultura.

³⁰ Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

³¹ Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament General de Protecció de Dades).

³² Directiva (UE) 2016/680 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals per part de les autoritats competents per a fins de prevenció, investigació, detecció o enjudiciament d'infraccions penals o d'execució de sancions penals, i a la lliure circulació d'aquestes dades i per la qual es deroga la Decisió marc 2008/977/JAI del Consell.

personals en els àmbits policial, judicial penal i penitenciari: "tota informació sobre una persona física identificada o identificable". I afegeix el precepte que "s'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona".

Així doncs, ens podem trobar amb documents en què no consten el nom ni els cognoms de la persona interessada, ni el seu número de DNI, ni cap altra dada que la identifiqui directament, però sí que hi poden constar altres informacions que permetin la identificació indirecta de la persona a la qual es refereixen, de manera que estariem davant el concepte de persona identificable mencionat a l'article 4.1 del RGPD. Aquest seria el cas, per exemple, d'un document en què figura informació vinculada a una persona empleada pública, de qui no consta el nom i cognoms, però sí el lloc de treball que específicament ocupa en una determinada entitat, informació que converteix aquesta persona en identificable sense esforços desproporcionats.

Per tant, per a qualsevol persona que desenvolupi funcions en l'àmbit de l'arxivística o de la gestió documental, conèixer bé els deures i les obligacions imposats per la legislació de protecció de dades té una importància formidable. El domini d'aquests deures i obligacions, si més no en els aspectes clau o més bàsics, resulta doncs imprescindible per tractar adequadament les dades personals que consten als documents que es gestionen. I si això ho fem bé, llavors assolirem l'objectiu principal de la legislació de protecció de dades que recull l'article 1 del RGPD, que no és protegir les dades, sinó les persones físiques i els seus drets i llibertats.

La destrucció de documents com a tractament de dades personals: requisits i aspectes a tenir en compte

Un cop feta aquesta breu introducció, que tenia per objectiu subratllar ja d'entrada la importància de la protecció de dades en el dia a dia dels professionals de l'arxivística i la gestió documental, em centraré en aquest apartat en una de les tasques que amb relativa freqüència han d'afrontar aquests professionals, com és l'eliminació o destrucció de documents. No està de més recordar en aquest punt el que disposa l'article 9 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents. Aquest precepte, relatiu a l'avaluació dels documents públics, prohibeix l'eliminació de cap d'aquests documents si no se segueixen la normativa i el procediment establerts per via reglamentària. Tal previsió es va desenvolupar mitjançant el Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents, que estableix un seguit de requisits per poder eliminar documents, com ara haver efectuat l'avaluació documental

corresponent i disposar del Registre de destrucció de documents previst a l'article 12 del Decret 13/2008.

En la mesura que en els documents a destruir hi constaran dades personals, hem de preguntar-nos si aquesta destrucció implica un tractament de dades personals. Si la resposta a aquesta pregunta és afirmativa, significa que la destrucció s'ha de sotmetre als principis i garanties imposats per la legislació de protecció de dades personals. La resposta la trobem a l'article 4.2 del RGPD, que de manera coincident amb el que preveu l'article 3.2 de la Directiva (UE) 2016/680, defineix el concepte "tractament de dades personals" com "qualsevol operació o conjunt d'operacions realitzades sobre dades personals o conjunts de dades personals, ja sigui per procediments automatitzats o no, com la recollida, el registre, l'organització, l'estructuració, la conservació, l'adaptació o la modificació, l'extracció, la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció". El precepte es refereix, doncs, expressament a la supressió o destrucció com una mena d'operació efectuada sobre dades personals que encaixa en el concepte de tractament de dades personals.

Per tant, la destrucció de documentació que contingui dades personals està subjecta plenament a la normativa sobre protecció de dades. En particular, caldrà tenir en compte els requisits i aspectes que s'indiquen a continuació.

a) Fer-ho de manera segura (principi d'integritat i confidencialitat —o seguretat de les dades—).

En la destrucció o eliminació de documents amb dades personals, adquireix una importància capital el principi d'integritat i confidencialitat (article 5.1.f del RGPD i 4.1.f de la Directiva UE 2016/680), també denominat principi de seguretat de les dades. Aquest principi implica que les dades s'han de tractar de manera que se'n garanteixi una seguretat adequada, inclosa la protecció contra el tractament no autoritzat o il·lícit i contra la pèrdua, la destrucció o el dany accidental de les dades, mitjançant les mesures tècniques o organitzatives adequades.

Al principi de seguretat de les dades s'hi refereix el considerant 83 del RGPD, quan disposa que, per tal de mantenir la seguretat i evitar la vulneració del RGPD, el responsable o l'encarregat han d'avaluar els riscos inherents al tractament i aplicar mesures per mitigar-los, com seria el cas del xifrat. Afegeix que aquestes mesures han de garantir un nivell de seguretat adequat. Quant a aquest punt, cal anar a l'article 32 del RGPD, que, sota el títol *Seguretat del tractament*, afegeix que en determinació de les mesures tècniques i organitzatives apropiades per garantir un nivell de seguretat adequat al risc, cal tenir en compte l'estat de la tècnica, els costos d'aplicació i la naturalesa, l'abast, el context i les finalitats del tractament, així com els riscos de probabilitat i gravetat variables per als drets i les llibertats de les persones físiques.

En connexió amb l'anterior, cal tenir en compte també aquí el principi de responsabilitat proactiva o *accountability*, una de les novetats més rellevants que ens ha portat el RGPD i que està expressament recollit a l'article 5.2. Aquest principi obliga el responsable del tractament a aplicar les mesures tècniques i organitzatives apropiades a fi de garantir i poder demostrar en tot moment que el tractament de les dades personals s'ajusta al RGPD. I per tal de decidir quines són aquestes mesures tècniques i organitzatives apropiades, prèviament el responsable haurà d'analitzar la naturalesa, l'àmbit, el context i les finalitats del tractament, així com els riscos de probabilitat i gravetat diversa per als drets i les llibertats de les persones físiques (article 24.1 del RGPD).

En definitiva, l'aplicació d'aquests principis de seguretat de les dades i de responsabilitat proactiva en el cas concret de la destrucció de documents que contenen dades personals, exigeix, doncs, a l'entitat responsable que dugui a terme, de manera prèvia, una anàlisi dels riscos que es poden presentar. A partir d'aquí, caldrà adoptar les mesures necessàries per garantir que les dades s'eliminen de forma segura i mitjançant uns processos que permetin demostrar-ho *a posteriori*. Així, un dels riscos que es poden presentar aquí seria l'eventual destrucció accidental o involuntària de dades personals —que no corresponia eliminar—, de manera que les mesures tècniques i organitzatives han d'assegurar que només s'eliminen els documents —i les dades personals— que pertocava.

En cas de consumir-se l'eliminació accidental de dades personals en el marc d'un procés de destrucció documental, estariem davant una violació de seguretat, que podria afectar el vessant de la integritat de les dades, i també de la seva confidencialitat. En efecte, l'article 4.12 del RGPD —en coincidència amb el previst a l'article 3.11 de la Directiva (UE) 2016/680— defineix violació de seguretat de les dades personals com "qualsevol violació de la seguretat que ocasiona la destrucció, la pèrdua o l'alteració accidental o il·lícita de dades personals transmeses, conservades o tractades d'una altra manera, o la comunicació o l'accés no autoritzats a aquestes dades".

Un exemple de violació de seguretat en un procés de destrucció documental que afectaria el principi d'integritat seria l'eliminació de dades personals respecte a les quals existia un deure de conservació, ja fos perquè no s'havien assolit encara les finalitats perseguides amb l'activitat de tractament, o bé perquè no s'havia superat encara el termini exigint de conservació, termini que podria estar previst a la TAAD³³ corresponent o bé en una norma que imposava tal obligació de conservació, com succeeix en l'àmbit de la documentació clínica³⁴.

³³ Taules d'accés i d'avaluació documental, que determinen, per a cada sèrie documental, el termini de conservació (article 10.1 del Decret 13/2008).

³⁴ L'article 12 de la Llei 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica (modificat per la Llei 16/2010, de 3 de juny) fixa uns terminis de conservació de la història clínica.

I un altre exemple de violació de seguretat que, malauradament, no és un cas insòlit, seria l'aparició a la via pública de documents que contenen dades personals, a conseqüència d'un procés de destrucció documental en què, com és obvi, no s'havien adoptat les mesures apropiades per efectuar-lo de forma segura. En aquest cas la violació afectaria el principi de confidencialitat, ja que aquest tractament de dades personals que consisteix a "desfer-se" de la documentació dipositant-la en un contenidor, i que en si mateix seria una vulneració del RGPD, propiciaria al seu torn un altre tractament il·lícit, com seria l'accés a les dades personals per part de persones que transitaven per la via pública, que hi podrien accedir sense estar autoritzades.

En aquests casos de violació de seguretat de les dades personals, l'article 33.1 del RGPD obliga a notificar la violació a l'autoritat de protecció de dades competent sense dilació indeguda, i en la mesura del possible, dins les 72 hores següents d'haver tingut constància de la violació, tret que sigui improbable que la violació constitueixi un risc per als drets i les llibertats de les persones físiques, cas en què serà suficient documentar-la internament d'acord amb l'article 33.5 del RGPD. Aquest precepte exigeix als responsables del tractament disposar d'aquesta mena de registre intern de violacions de seguretat, que ha de tenir a disposició de l'autoritat de control. Si per contra la violació pot comportar un risc alt per als drets i llibertats de les persones físiques, el responsable no només l'ha de notificar a l'autoritat de control, sinó que també ha de comunicar-la a les persones afectades, a fi que puguin adoptar les mesures de precaució adequades per mitigar els riscos derivats de l'incident³⁵.

Per evitar la violació de seguretat, o almenys per reduir al mínim el risc que es consumi tal incident, en el procés de destrucció de la documentació que conté dades personals, cal tenir implementades unes mesures de seguretat que resultin suficients. En aquest punt, cal subratllar que, a partir de la vigència del RGPD, ja no existeix un sistema de mesures de seguretat tancat o de *checklist*, com el contingut al títol VIII del RLOPD³⁶, sinó que passem a un sistema obert, basat en la responsabilitat proactiva i l'enfocament del risc, en què els responsables i encarregats de tractament, a partir de l'anàlisi o avaluació ja esmentades, han d'implementar les "mesures apropiades" per garantir la integritat i confidencialitat de les dades personals.

La nova LOPDGDD,³⁷ que té per objecte adaptar l'ordenament jurídic espanyol al RGPD, no ha desenvolupat ni complementat les previsions genèriques del RGPD sobre la seguretat de les dades, més enllà de recollir en l'article 5 una menció breu al deure de confidencialitat i de remetre's a l'ENS³⁸ quant a les mesures de seguretat en l'àmbit del sector públic. En efecte, la disposició addicional primera de la LOPDGDD obliga les entitats que formen

³⁵ L'article 34.3 del RGPD enumera uns supòsits en què no seria necessària la comunicació als afectats: a) Quan s'han adoptat les mesures de protecció, com ara el xifrat; b) Quan amb les mesures implementades *a posteriori*, ja no existeix un risc alt; c) Quan la comunicació als afectats suposi un esforç desproporcionat.

³⁶ Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD.

³⁷ Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

³⁸ Reial decret 3/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat (ENS).

part del sector públic³⁹ a aplicar als tractaments de dades personals les mesures de seguretat que corresponguin de les que preveu l'ENS. En relació amb la destrucció de documentació, l'ENS es limita a incloure com a mesura de protecció la destrucció segura de la documentació (apartat 5.5.5 de l'annex II).

A banda d'aquesta remissió a l'ENS, interessa destacar aquí que la LOPDGDD, que ha derogat la LOPD, no ha derogat però el RLOPD, de manera que, pel que fa a la regulació de les mesures de seguretat contingudes al seu títol VIII, se li pot reconèixer un cert paper com a guia o model de referència. En aquest sentit, el RLOPD conté diverses mencions a mesures de seguretat aplicables al tractament de dades pel que fa a la seva destrucció. En concret, aquestes mencions són les següents:

- Quan s'aborda el contingut mínim del document de seguretat, el qual ha d'incloure les mesures per a la destrucció de documents i suports (article 88.3.g, RLOPD).
- Com a mesura de seguretat referent a la gestió de documents i suports, aplicable a tots els fitxers, amb independència del sistema de tractament i del nivell de seguretat aplicable (article 92.4 del RLOPD). Atesa la rellevància d'aquest precepte concret en el tema que aquí s'analitza, citem literalment: "sempre que s'hagi de rebutjar qualsevol document o suport que té dades personals, s'ha de destruir o esborrar amb l'adopció de mesures dirigides a evitar l'accés a la informació o la seva recuperació posterior".
- Com a mesura de seguretat de nivell alt⁴⁰, aplicable als tractaments no automatitzats, en el que fa referència al rebuig obligatori de les còpies o reproduccions (article 112 del RLOPD). Així, d'acord amb el que preveu aquest precepte, la mesura de seguretat no només s'aplicaria als documents inclosos en els expedients que formalment pertanyen a una sèrie documental, sinó també a les còpies o impressions en format paper que es poden generar a partir dels documents originals.

En definitiva, i a tall de recopilació, les mesures de seguretat a implementar en el procés de destrucció documental han d'évitar:

- L'accés a la informació a persones no autoritzades fins que es procedeix a la destrucció definitiva de la documentació.
- La recuperació posterior. És a dir, un cop s'ha materialitzat la destrucció, no s'ha de poder revertir el procés —en el sentit que la documentació destruïda no ha de permetre obtenir informació d'una persona física identificada o identificable— ni tampoc reconstruir el document de forma total o parcial.

³⁹ Aquestes entitats estan enumerades a l'article 77.1 de la LOPDGDD.

⁴⁰ L'article 81.3 preveu les mesures de seguretat d'aquest nivell per als tractaments de dades a què es referien els articles 7.2 i 7.3 de la LOPD (equivalents a les recollides avui a l'article 9 del RGPD), i hi afegia també les relatives a tractaments amb fins policials i a les derivades d'actes de violència de gènere.

A l'APDCAT s'han tramitat diversos procediments sancionadors per no tenir implementades les mesures de seguretat apropiades en relació amb la destrucció de documents. Transcrivim a continuació l'argumentació expressada en una d'aquestes resolucions sancionadores:

"Respecte al fet imputat segon, l'entitat imputada addueix que els contenidors de cartró oberts on s'aboca determinada documentació clínica com a pas previ a la seva destrucció estan situats "en llocs on no pot accedir ningú que no sigui personal del centre, per la qual cosa considerem que s'impedeix l'accés no autoritzat a aquesta documentació"".

Tal com s'explicita en el fet provat segon, el centre disposa de contenidors de cartró sense tapa ni cap tipus de tancament que periòdicament són recollits per una empresa externa per ser destruïts. En aquest punt, cal recordar que la mesura de seguretat que es considera vulnerada és l'establerta a l'article 92.4 del RLOPD, el qual disposa: "Sempre que s'hagi de rebutjar qualsevol document o suport que contingui dades de caràcter personal, s'ha de destruir o esborrar mitjançant l'adopció de mesures dirigides a evitar l'accés a la informació que conté o la seva recuperació posterior".

L'APDCAT, d'acord amb el criteri exposat per la instructora a la proposta de resolució, considera que el fet que els contenidors de cartró es trobin ubicats en àrees d'accés restringit no impedeix l'accés a la informació personal que consta en els documents dipositats a persones no autoritzades, quan justament aquest eventual accés indegut és el que s'intenta evitar mitjançant la imposició d'aquesta mesura de seguretat. En primer lloc perquè, a aquestes àrees hi accedeix, com admet l'entitat imputada, personal del centre, és a dir, persones que ocupen diferents llocs de treball dins l'organització i que, òbviament, tenen diferents perfils d'accés a dades personals. Així, persones amb un perfil merament administratiu i que poden tenir vetat l'accés a totes o a determinades dades de salut podrien accedir a la documentació clínica dipositada en aquests contenidors oberts. En segon lloc, també s'ha de tenir en consideració el fet que, en determinades circumstàncies, no necessàriament excepcionals, poden accedir a aquestes àrees persones que no estarien autoritzades a conèixer cap tipus de dada relativa als usuaris del centre (visitadors mèdics, tècnics informàtics, etc.).

b) A qui es pot encomanar la destrucció?

Sobre la base de totes les exigències i aspectes a tenir en compte que s'han indicat al punt anterior, l'entitat a qui correspon destruir els documents pot optar per efectuar la destrucció a través dels seus mitjans propis o bé acudir a un tercer. En un cas i en l'altre, de conformitat amb el previst a l'article 5.1 de la LOPDGDD, les persones que intervinguin en qualsevol fase d'aquest tractament de dades personals, estan subjectes al deure de confidencialitat a què es refereix l'article 5.1.f) del RGPD.

En cas que l'entitat responsable encomanés tal funció de destrucció a personal propi, s'hauria d'evitar assignar l'execució material a persones que

en principi no estarien autoritzades a accedir a les dades personals incloses en la documentació. Cal recordar en aquest punt la mesura de seguretat prevista a l'article 91.1 del RLOPD, en la qual es determina que els usuaris han de tenir accés només als recursos que necessitin per a l'exercici de les seves funcions.

En un procediment sancionador tramitat per l'APDCAT⁴¹ s'abordà un supòsit relatiu a les mesures de seguretat adoptades per un centre sanitari amb motiu d'un procés de digitalització de documentació, i algunes de les consideracions efectuades en aquella resolució serien perfectament aplicables a un procés de destrucció. Així, del que s'hi s'argumentava interessa destacar el següent:

"2.3.- Sobre el personal autoritzat

"L'Hospital reitera les al·legacions que formulà davant l'acord d'iniciació referents al fet que el personal de l'Hospital disposa d'una targeta d'accés a les diferents àrees en funció del càrrec i funcions, així com que l'esmentat personal ha signat un compromís de confidencialitat i està subjecte al deure de secret. Seguidament, indica que, de conformitat amb el protocol d'escaneig de les històries clíniques, el personal administratiu d'urgències és el que "comença la cadena de custòdia d'aquests documents", per la qual cosa estan autoritzats a estar en aquella sala i procedir a la digitalització i posterior destrucció dels documents en paper.

"Tal com exposava la persona instructora en la proposta de resolució, les targetes d'accés són una mesura apropiada per garantir que només les persones autoritzades puguin accedir a una determinada dependència, però no ho és per garantir que a la documentació amb dades personals relatives a la salut generada un cop havia finalitzat la prestació assistencial, ubicada en aquella dependència, no hi accedeixen persones no autoritzades.

"En segon lloc, el compromís de confidencialitat per part del personal donaria compliment a la mesura de seguretat prevista a l'article 89.2 RLOPD (funcions i obligacions del personal), però aquesta mesura no és suficient, per si mateixa, per assegurar que només les persones autoritzades tindran accés a les dades personals compreses en la documentació abans esmentada, és a dir, la seva correcta custòdia. De la mateixa manera, tampoc no és una mesura de seguretat suficient per evitar l'accés a les dades per part de persones no autoritzades (com el personal de neteja o manteniment) que aquestes estiguin subjectes al deure de secret en relació amb les dades personals que puguin conèixer, sinó que això en tot cas donaria compliment al previst a l'art. 83 RLOPD.

"I en tercer lloc, en allò referent al personal autoritzat per digitalitzar la documentació clínica que es custodiava a les dependències del servei

⁴¹ Les resolucions dictades per l'APDCAT es poden consultar al lloc web <http://apdc.cat/gencat.cat>, apartat "Resolucions, dictàmens i informes".

d'urgències, cal fer notar que els representants de l'Hospital presents en l'acte d'inspecció presencial van manifestar que la documentació controvertida "ha de ser digitalitzada pel personal tècnic en documentació mèdica." Aquesta manifestació vindria també corroborada pel document de "Bones pràctiques dels empleats respecte a la protecció i seguretat de les dades de caràcter personal" aportat per l'Hospital amb el seu escrit d'al·legacions davant l'acord d'iniciació, en el qual s'indica el següent: "És totalment prohibit treure Històries Clíniques a paper de l'arxiu. En fer la petició de la història, si no es troba en el programari de (...), el personal de l'arxiu procedirà a la seva digitalització segons annex 17 del Document de Seguretat".

"En qualsevol cas, encara que el personal administratiu pogués estar autoritzat per accedir a la documentació controvertida, es considera acreditat que en la sala en què estava dipositada també hi podien accedir altres persones al marge del personal administratiu d'urgències i del personal tècnic de l'arxiu, com seria el cas del personal de manteniment o de neteja que desenvolupés les seves funcions allà, per a les quals no requerien accedir a la documentació clínica que es custodiava a la sala. Cal recordar en aquest punt que la documentació estava dipositada en 43 caixes de cartró i/o directament damunt una taula, sense que s'hagués implementat cap mesura addicional per evitar l'accés a la documentació per part d'aquestes persones alienes a la funció de digitalització i arxiu."

Com s'ha avançat, una altra opció que té l'entitat responsable és la d'encomanar la destrucció a una empresa externa, tal com pot fer amb motiu de qualsevol altre tipus de tractament de dades personals. Aquest tercer o empresa externa assumirà la condició d'encarregat del tractament, i val a dir que l'accés a les dades per part de l'encarregat no té la consideració de comunicació de dades⁴², sempre que es compleixi amb el que prescriu el RGPD, la LOPDGDD i les normes de desplegament.

Sobre això, l'article 28.1 del RGPD obliga el responsable del tractament a triar un encarregat que ofereixi garanties suficients per aplicar les mesures tècniques i organitzatives apropiades, a fi d'assegurar el compliment del RGPD i la protecció dels drets de les persones. I l'article 28.2 del RGPD afegeix que l'encarregat del tractament no pot subcontractar la prestació del servei sense l'autorització prèvia i per escrit del responsable. Així mateix, la DA 25 de la LCSP exigeix que tal subcontractació s'hagi previst al contracte inicial.

Per tant, en cas d'encarregar la prestació del servei de destrucció documental a una empresa externa, caldrà formalitzar el contracte corresponent, en el qual a més s'haurà d'estipular tot el previst en l'article 28.3 del RGPD, del qual interessa destacar, en un cas d'encàrrec de destrucció, el següent:

⁴² Article 33.1 de la LOPDGDD i disposició addicional 25a de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

- L'objecte, la durada, la naturalesa i la finalitat del tractament, així com el tipus de dades personals i categories d'interessats i les obligacions i els drets del responsable.
- Que l'encarregat ha de tractar les dades personals únicament seguint instruccions documentades del responsable.
- Que l'encarregat garantirà que les persones autoritzades per tractar dades personals s'han compromès a respectar la confidencialitat, o que estan subjectes a una obligació de confidencialitat de naturalesa estatutària.
- Que l'encarregat implementarà les mesures de seguretat necessàries, de conformitat amb el que preveu l'article 32 del RGPD, al qual abans s'ha fet referència.
- Que no subcontractarà el servei a un altre encarregat, excepte si el responsable ho autoritza de manera prèvia i per escrit, i formalitza un contracte amb el subencarregat que contingui les mateixes obligacions estipulades en el contracte inicial.
- Que ajudarà el responsable a garantir el compliment de les obligacions derivades de la seguretat de les dades (mesures, notificació de violacions de seguretat i comunicacions als interessats, etc.).

La conservació de documents

- a. Principis del RGPD a tenir en compte, en particular, el de limitació del termini de conservació de les dades personals.

L'article 5 del RGPD recull diversos principis relatius al tractament de dades personals —que coincideixen amb els recollits també a l'article 4 de la Directiva (UE) 2016/680—, dels quals interessa destacar aquí, sobretot, el de limitació del termini de conservació de les dades (article 5.1.e del RGPD). En virtut d'aquest principi, les dades personals s'han de mantenir de manera que permetin identificar els interessats durant un període no superior al necessari per a les finalitats del tractament⁴³. El mateix precepte afegeix, però, uns supòsits en què les dades personals es poden conservar durant períodes més llargs. En concret, sempre que es tractin exclusivament amb finalitats d'arxiu en interès públic, amb finalitats de recerca científica o històrica, o amb finalitats estadístiques, de conformitat amb l'article 89.1 del RGPD.

Aquest principi de limitació del termini de conservació està relacionat també amb altres principis recollits pel RGPD. D'una banda, amb el principi de limitació de la finalitat, el qual exigeix que les dades personals es tractin amb finalitats determinades, explícites i legítimes, i prohibeix el seu tractament

⁴³ Els articles 13 i 14 del RGPD obliguen el responsable del tractament a informar l'interessat sobre el termini de conservació de les dades personals o, si més no, dels criteris utilitzats per a la seva determinació.

ulterior de manera incompatible amb els fins inicials (article 5.1.b del RGPD). També aquí afegeix el precepte que no es considera incompatible amb les finalitats inicials el tractament posterior de les dades personals amb finalitats d'arxiu en interès públic, amb finalitats de recerca científica i històrica o amb finalitats estadístiques, tot això d'acord amb l'article 89.1 del RGPD, al qual em referiré més endavant.

Així mateix, el principi de limitació del termini de conservació també està relacionat amb els principis de minimització, d'exactitud i de confidencialitat de les dades, previstos en els articles 5.1.c, 5.1.d i 5.1.f del RGPD, respectivament. En virtut del principi de minimització, les dades que són objecte de tractament han de ser les adequades, pertinents i limitades al que és necessari en relació amb les finalitats per a les quals es tracten. D'acord amb el principi d'exactitud, les dades a tractar han de ser exactes i actualitzades, i si són inexactes cal suprimir-les (o rectificar-les) sense dilació. I per l'últim, el principi de confidencialitat persegueix garantir una seguretat adequada de les dades i evitar-ne el tractament no autoritzat o il·lícit.

Val a dir que el principi de limitació del termini de conservació ja estava previst a l'article 6.1.e de la Directiva 95/46/CE —derogada pel RGPD— i s'havia transposat a l'article 4 de l'antiga LOPD, que recollia el principi de qualitat de les dades en els seus diferents vessants relatius a la proporcionalitat, finalitat, exactitud i cancel·lació. Sobre aquest punt, l'article 4.1 de la LOPD establí que les dades només es podien recollir i tractar quan fossin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'havien obtingut. L'article 4.2 de la LOPD disposava que les dades no es podien utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals havien estat recollides, i afegia que no es considerava incompatible el tractament posterior amb finalitats històriques, estadístiques o científiques. L'article 4.3 de la LOPD exigia l'exactitud de les dades tractades i, en cas d'inexactitud, l'article 4.4 de la LOPD obligava a la seva cancel·lació (o rectificació). I finalment, l'article 4.5 de la LOPD exigia la cancel·lació de les dades personals quan havien deixat de ser necessàries o pertinents per a la finalitat per a la qual s'havien recollit.

En aquest punt ens podem preguntar ja pels efectes d'aquest principi de limitació del termini de conservació de les dades en l'àmbit específic de les administracions públiques. ¿L'aplicació d'aquest principi implica la supressió de les dades que consten als expedients administratius un cop finalitzada la tramitació del procediment? La resposta no pot ser afirmativa, perquè podem estar davant de documentació el valor primari de la qual (administratiu, legal i fiscal) podria justificar-ne la conservació durant uns anys després de la finalització del procediment, cosa que al seu torn permetria considerar necessari mantenir les dades personals que s'hi inclouen. En efecte, aquesta conservació de la documentació uns anys més enllà de la finalització del procediment, podria resultar també necessària per garantir l'efectivitat del dret d'accés a la informació pública. Aquestes circumstàncies ja es tenen en

compte a l'hora de determinar el termini de conservació mitjançant la TAAD corresponent, qüestió a què es farà referència més endavant.

Així mateix, la conservació de les dades també podria estar condicionada per la necessitat de permetre l'efectivitat del que preveu l'article 28.2 de la Llei 39/2015⁴⁴, que reconeix el dret dels interessats en els procediments administratius a no aportar documents que ja estiguin en poder de l'administració actuant o que hagi elaborat qualsevol altra administració. A tal efecte, la norma disposa que l'Administració pot consultar o obtenir aquests documents, tret que l'interessat s'hi oposi. Doncs bé, l'efectivitat d'aquest dret que l'article 28 de la Llei 39/2015 reconeix als interessats no seria possible si ja no es conserven les dades personals obtingudes o elaborades anteriorment. Val a dir, però, que aquest dret només tindria utilitat en el cas que les dades conservades estiguessin actualitzades i que, per contra, no serviria amb dades corresponents a molts anys abans, ja que podrien resultar obsoletes, de manera que el seu eventual manteniment i ús per a un procediment posterior seria contrari al principi d'exactitud.

En qualsevol cas, convé fer notar en aquest punt els efectes negatius que es poden generar a conseqüència de la conservació de dades personals, més enllà del termini que resultaria necessari per a la finalitat o finalitats legítimes. Primer de tot, em referiré als perjudicis que la conservació de dades per un temps excessiu pot provocar als drets i llibertats de la persona afectada. Tot seguit, també faré menció als costos que genera a l'entitat responsable conservar aquesta informació.

En primer lloc, els riscos relatius als possibles perjudicis per als drets i llibertats de les persones titulars de les dades que són objecte de conservació estan implícits en qualsevol tractament de dades personals, ja que sempre cal tenir en compte la possibilitat de pèrdua, destrucció accidental o accessos no autoritzats. Com ja s'ha indicat, aquests riscos s'han d'afrontar adoptant mesures de seguretat apropiades per tal de reduir-los al mínim possible. Però el risc zero no existeix, situació que òbviament cal assumir mentre la conservació de les dades és pertinent. És per això que no té cap sentit assumir aquests riscos a partir del moment en què pertocaria suprimir les dades perquè ja han assolit les finalitats del tractament. Aquesta consideració resulta especialment aplicable en el cas que la informació es conservi en l'entorn d'Internet. Malauradament, són molts els casos en què s'han mantingut documents en repositoris accessibles a través d'Internet, molt més enllà del termini que resultava necessari.

En segon lloc, quant als costos inherents a la conservació de les dades, és evident que estem parlant de despeses importants, no només en el cas que les dades estiguin en suport paper, sinó també quan estan en format digital. Val a dir que el cost vinculat a aquest manteniment no deriva només de la necessitat de disposar d'un espai (físic o lògic), sinó també de la necessitat de mantenir les dades en unes condicions que compleixin amb els requisits de

⁴⁴ Modificat per la disposició addicional dotzena de la LOPDGDD.

seguretat. A aquesta qüestió s'hi referia més àmpliament Lluís-Esteve Casellas en l'article titulat "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?"⁴⁵, a banda de referir-se també a la necessitat d'eliminar la informació per una qüestió d'"higiene documental" de l'organització.

Aquesta problemàtica relativa a la conservació de les dades més enllà del termini en què resultava necessari s'ha abordat en diverses resolucions dictades per l'APDCAT en procediments sancionadors que, en molts casos, es refereixen a supòsits en què inicialment la publicació del document a Internet era lícita, però que, amb el transcurs del temps, el fet de mantenir-lo accessible a Internet esdevenia un tractament de dades personals clarament il·lícit. Aquest seria el cas de llistes de persones admeses a processos selectius, que es mantenen accessibles a Internet molt més enllà del termini en què es podien formular al·legacions o interposar recursos, inclús anys després d'haver finalitzat el procés selectiu en qüestió. En una de les resolucions dictades per l'APDCAT en aquests supòsits, s'indicava el següent:

"Com a punt de partida, cal deixar clar que no es qüestiona aquí la publicació de dades personals en les llistes controvertides (amb les limitacions que s'han esmentat —no publicació conjunta de nom, cognoms i número de DNI complet—). Aquesta publicació, en tant que es tracta d'un procés de concurrència competitiva, estaria emparada per diversos preceptes de rang legal i inclús constitucional, de manera que estaria habilitada per una norma amb rang de llei (art. 11.2.a LOPD). Els preceptes que habilitaven la publicació serien els articles 23 i 103 de la Constitució espanyola, 55 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic; 59 a 61 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (vigent en el moment de la convocatòria); 12 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i 58.4 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

"En aquest mateix ordre de coses, en relació amb la invocació dels articles de la Llei 19/2014 feta per (...), cal posar en relleu, com així va fer la instructora, que aquí no es posa en dubte la possibilitat d'accedir a determinada informació relacionada amb el procés de selecció, ja sigui per donar compliment als deures de publicitat activa o per fer efectiu l'exercici del dret d'accés a la informació. El que aquí es qüestiona és si la publicació de les dades personals incloses a les llistes al lloc web de (...) (a les quals podia accedir qualsevol persona) es va mantenir per més temps del que era necessari. Aquesta anàlisi s'ha d'efectuar d'acord amb el que disposa l'article 4.1 de la LOPD, el qual estableix que "les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han

⁴⁵ CASELLAS, Lluís-Esteve: "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?". *El Consultor de los Ayuntamientos* [Editorial Wolters Kluwer], núm. 7 (Del 15 al 29 de abril de 2017) p. 916.

obtingut". En el supòsit d'accés a la funció pública, com és el cas que aquí es dona, hi ha un clar interès públic que justifica la publicitat i que es concreta en la normativa a dalt transcrita, però aquesta publicitat està sotmesa al principi de qualitat de les dades. En definitiva, l'obligació de publicitat del procés selectiu, que com s'ha dit aquí no es qüestiona, ha de ser compatible amb el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

"Pel que fa a l'anàlisi des de l'òptica del temps en què s'han de mantenir publicades les dades, i per tant accessibles a Internet, cal efectuar un exercici de ponderació, i al respecte resulta cabdal atendre a la finalitat que justifica el manteniment de la publicació en el temps en cada cas concret. Atenent, doncs, a aquesta finalitat, la informació relativa als actes de tràmit d'un procés de selecció de personal, com és el cas que aquí ens ocupa —llista provisional i definitiva de persones admeses, qualificacions de les diferents proves, etc.— pot mantenir-se publicada el temps necessari per a la formulació de les corresponents al·legacions o recursos, de manera que, finalitzat aquest termini, la publicació de la informació ha de cessar."

b. El dret de supressió (o dret a l'oblit).

Com s'ha vist en l'apartat anterior, l'aplicació dels principis previstos en l'article 5 del RGPD, i en particular el de limitació del termini de conservació de les dades, comporta la seva supressió quan ja no són necessàries per a la finalitat del tractament. Aquesta supressió l'hauria de dur a terme el responsable del tractament quan es produeix la circumstància esmentada, d'ofici, al marge de la possibilitat que té la persona afectada d'exercir el seu dret de supressió.

En efecte, l'article 17 del RGPD regula el dret de supressió o dret a l'oblit, i el configura com el dret de tota persona a sol·licitar al responsable del tractament la supressió de les dades personals que l'afecten. Aquest dret substitueix el que la LOPD denominava dret de cancel·lació, i que regulava en l'article 16 (complementat pel que preveien els articles 31, 32 i 33 del RLOPD), en termes semblants a com ho fa ara l'article 17 del RGPD, tret d'algun matís. L'article 16.2 de la LOPD disposava que les dades persones s'havien de cancel·lar si el seu tractament no s'ajustava al que preveia la LOPD, i l'article 16.3 afegia que la cancel·lació donava lloc al bloqueig de les dades, de manera que aquesta figura estava associada a la cancel·lació. L'article 17 del RGPD no ha previst aquesta figura del bloqueig, però això no ha impedit que es mantingués a la nova LOPDGDD, en connexió amb el dret de supressió, motiu pel qual després hi faré una breu referència.

Val a dir que el dret de supressió o dret a l'oblit regulat en l'article 17 del RGPD s'ha de considerar com un dret personalíssim i constitueix una de les facultats essencials que integren el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal. És per això que les limitacions a aquest dret han de ser les mínimes, atès que mitjançant el seu exercici es garanteix l'efectivitat del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal. És el mateix

RGPD el que recull les eventuais limitacions al dret, concretament en els articles 17 i 23.

Així doncs, quan la persona afectada exerceix el seu dret de supressió o dret a l'oblit, el responsable del tractament l'ha de fer efectiu sense dilació indeguda, i en tot cas, de conformitat amb l'article 12.3 del RGPD, haurà de donar resposta a la persona sol·licitant en el termini màxim d'un mes a partir de la recepció de la sol·licitud, termini que es pot prorrogar dos mesos més, en cas necessari, tenint en compte la complexitat i el nombre de sol·licituds. Ara bé, en cas de pròrroga, el responsable ha d'informar l'interessat dels motius de la dilació en el termini d'un mes a partir de la recepció de la sol·licitud.

L'article 17 del RGPD enumera les circumstàncies en què la persona afectada té dret a obtenir del responsable del tractament la supressió de les seves dades, i en concret es refereix a les situacions següents:

- Les dades personals ja no són necessàries en relació amb les finalitats per a les quals van ser recollides o tractades d'una altra manera.
- L'interessat retira el consentiment, quan el tractament es basa en aquest consentiment i no existeix una altra base jurídica.
- L'interessat ha exercit prèviament el dret d'oposició i aquest dret s'ha fet efectiu.
- Les dades personals s'han tractat il·lícitament.
- Una obligació legal implica la supressió de les dades personals. Aquest seria el cas en què s'ha consumat el termini de conservació previst a la TAAD, de manera que la destrucció de la documentació on es contenen les dades és procedent.
- Les dades personals s'han obtingut en relació amb l'oferta de serveis de la societat de la informació a menors de 14 anys (edat que fixa l'article 7.2 de la LOPDGDD).

El dret de supressió a les dades personals, malgrat formar part d'un dret fonamental, no té un caràcter absolut, sinó que està subjecte a limitacions, tal com s'ha anunciat anteriorment. En primer lloc, l'article 17.3 del RGPD disposa que el dret de supressió no escau quan el tractament sigui necessari amb motiu dels supòsits següents:

- Per exercir el dret a la llibertat d'expressió i d'informació.
- Per complir una obligació legal que requereix el tractament de dades o per complir una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics. Novament tenim aquí un altre exemple que ens permet acudir a les TAAD. Així, seria possible denegar el dret de supressió exercit en relació amb dades personals incloses en documents la conservació dels quals era procedent, segons el previst a la TAAD aplicable, sens perjudici del que es dirà més endavant sobre la possibilitat de suprimir les dades personals de documents amb un

termini de conservació molt ampli o, fins i tot, de conservació permanent.

Així mateix, també seria aplicable aquesta excepció al dret de supressió en algun altre cas, com va succeir en un procediment de tutela de drets resolt per l'APDCAT en què es denegà la reclamació d'un pare que pretenia que el centre escolar al qual assistia la seva filla menor d'edat cancel·lés les seves dades (les del pare). Aquesta reclamació es denegà basant-se en el deure de conservació d'aquelles dades, en l'eventualitat que li pertoqués exercir els deures inherents a la potestat parental.

- Per raons d'interès públic en l'àmbit de la salut pública.
- Amb finalitats d'arxiu en interès públic, finalitats de recerca científica o històrica, o finalitats estadístiques, si la supressió pot fer impossible o obstaculitzar greument l'assoliment aquestes finalitats. Aquest límit s'ha de posar en relació amb el que s'exposarà més endavant sobre l'article 89.1 del RGPD.
- Per a la formulació, l'exercici o la defensa de reclamacions.

c. El bloqueig de les dades.

El RGPD no preveu que la supressió doni lloc al bloqueig i, segons els termes en què es configura aquest dret, sembla que la supressió de la dada personal hauria d'implicar la seva destrucció, a diferència del sistema previst a l'article 16 de la LOPD, en què s'indicava expressament que la cancel·lació donava lloc al bloqueig.

El cas, però, és que la LOPDGDD ha mantingut en el seu article 32 la figura del bloqueig, directament vinculada a la supressió. En efecte, l'article 32.1 disposa que el responsable del tractament està obligat a bloquejar les dades quan en dugui a terme la supressió. I a continuació, l'article 32.2 detalla en què consisteix la figura del bloqueig en termes molt semblants als que utilitzava la LOPD: "El bloqueig de les dades consisteix en la identificació i la reserva d'aquestes, amb l'adopció de mesures tècniques i organitzatives, per impedir-ne el tractament, inclosa la visualització, excepte per a la posada a disposició de les dades als jutges i tribunals, el Ministeri Fiscal o les administracions públiques competents, en particular de les autoritats de protecció de dades, per a l'exigència de possibles responsabilitats derivades del tractament i només pel termini de prescripció d'aquestes. Transcorregut aquest termini s'han de destruir les dades."

És a dir, que la figura del bloqueig implica que les dades s'extreuen dels sistemes d'informació i/o vies habituals de tractament, de manera que es mantenen apartades i custodiades de manera segura, sense que hi tinguin accés les persones usuàries d'aquells sistemes on estaven incloses abans de la seva supressió. Per ajudar a entendre millor el significat d'aquesta figura del bloqueig, pot ser útil anar a l'article 8 de la Instrucció de l'APDCAT 1/2009, de 10 de febrer, sobre el tractament de dades de caràcter personal mitjançant càmeres amb fins de videovigilància, si bé la menció que fa a les

imatges cal estendre-la a qualsevol tipus de dada personal: “El bloqueig comporta que les imatges, i si escau les veus, quedin fora dels circuits d’exploració habituals i que se n’estableixi la custòdia mitjançant un sistema que permeti el control i l’enregistrament dels accessos que es produeixin, amb la finalitat a què fa referència l’apartat anterior”, i aquest apartat al qual es remet fa referència únicament a la possibilitat de conservació de les dades a disposició de les administracions públiques, els jutjats i els tribunals per atendre les possibles responsabilitats nascudes del tractament durant el termini de prescripció d’aquestes responsabilitats. Aquest mateix precepte afegeix que, si les dades (imatges, en aquell cas) estan en suport digital, el bloqueig comporta la seva encriptació. I per al cas d’enregistrament no digital, el bloqueig s’ha de garantir mitjançant l’etiquetatge que indiqui aquesta circumstància i la seva conservació en caixes, contenidors o altres recipients precintats d’accés restringit; suports que han de quedar sota la custòdia de la persona responsable del tractament o la persona responsable de seguretat.

Sobre la base de tot el que s’ha exposat, es pot concloure que la supressió de les dades només n’implicaria la destrucció si no escau exigir responsabilitats derivades del seu tractament, o si aquestes eventuais responsabilitats s’han extingit per haver-se superat el termini de prescripció. En cas contrari, la supressió de les dades per aplicació del que preveu l’article 17 del RGPD no implicaria eliminar-les ni destruir-les, sinó que seria obligatori conservar-les, amb les restriccions indicades sobre el seu tractament mentre perduri el bloqueig. No seria possible, doncs, utilitzar aquestes dades bloquejades amb cap altra finalitat que les relatives a l’exigència de responsabilitats, qüestió a la qual es refereix expressament l’article 32.3 de la LOPDGDD quan determina que “les dades bloquejades no es poden tractar per a cap finalitat diferent de la que assenyalava l’apartat anterior”.

En aquesta mateixa línia, l’article 32.4 de la LOPDGDD disposa que si la configuració del sistema d’informació impedeix el compliment d’aquesta obligació d’identificació i reserva de les dades bloquejades per impedir-ne el tractament, o es requereix una adaptació que implica un esforç desproporcionat, s’ha de fer una còpia segura de la informació de manera que en consti una evidència digital, o d’una altra naturalesa, que permeti acreditar l’autenticitat de la informació, la data del bloqueig i la no manipulació de les dades durant aquest període.

En conseqüència, aquella documentació que eventualment es conservi i que contingui dades personals basant-se en aquesta figura del bloqueig no pot ser utilitzada —ni tan sols visualitzada o consultada— per a cap altra finalitat diferent de l’exigència de responsabilitats previstes en l’article 32.2 de la LOPDGDD. Per exemple, si d’acord amb la legislació de transparència se sol·licita l’accés a una informació que conté dades personals bloquejades, aquestes dades no es podrien incloure en cap cas en la informació que eventualment es facilités a la persona sol·licitant d’accés, ja que en cas

d'incloure-les, estariem davant d'un tractament de les dades amb una finalitat aliena a l'exigència de responsabilitats abans esmentades.

d. La conservació per a finalitats d'arxiu en interès públic.

El termini de conservació de les sèries documentals és fixat per les TAAD. Se'n pot preveure l'eliminació en el termini que fixen o bé es pot optar per conservar-les permanentment si s'aprecia un interès històric en la informació sotmesa a avaluació, tot això de conformitat amb els articles 9 de la Llei 10/2001 i 10 del Decret 13/2008⁴⁶ i la resta de normes aplicables.

En aquest sentit, és molt freqüent establir un termini de conservació per tal de permetre un control o una revisió posterior, no només en el període en què sigui possible la interposició de recursos ordinaris, sinó també l'extraordinari de revisió, que amb caràcter general fixa un termini de quatre anys per a la seva interposició⁴⁷. Així mateix, en les sèries que contenen informació de tipus econòmic, és molt habitual fixar un termini de conservació de sis anys, d'acord amb el control que correspon dur a terme a la Sindicatura de Comptes. Igualment, també es pren en consideració el termini de prescripció de les eventuais responsabilitats que es podrien derivar dels documents que se sotmeten a avaluació.

Tots aquests elements són considerats per la CNAATD en la proposta d'aprovació de la TAAD corresponent, que, un cop aprovada per la persona titular del Departament de Cultura i publicada al DOGC, haurà de tenir compte les organitzacions en la presa de decisions sobre la conservació o destrucció documental. Darrerament, als factors esmentats anteriorment i que es valoren a l'hora de determinar el termini de conservació, s'ha afegit també el relatiu a la conveniència de permetre l'efectivitat del dret d'accés a la informació pública. En efecte, una de les conseqüències de l'entrada en vigor de la legislació de transparència, i en particular de l'experiència ja acumulada amb motiu de les sol·licituds d'accés a informació pública i les posteriors reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés (GAIP), ha estat la constatació que en algun cas no havia estat possible facilitar l'accés a la informació, perquè l'administració corresponent ja no la tenia en el seu poder. Això ha comportat que en determinades sèries documentals, atesa la seva naturalesa i l'interès públic que poden suscitar, s'hagi tingut en compte la conveniència d'ampliar el termini de conservació per tal de permetre atendre les eventuais sol·licituds d'accés a la informació pública que es puguin formular.

En tot cas, el que m'interessa abordar aquí, des d'una perspectiva del dret a la protecció de dades, són els casos en què en la TAAD corresponent s'ha previst la conservació permanent o bé un termini de conservació molt ampli, com per exemple els casos en què es va més enllà dels vint anys. La

⁴⁶ La seu electrònica del Departament de Cultura disposa d'un cercador que permet consultar les TAAD aprovades.

⁴⁷ Article 125 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

determinació d'aquesta conservació permanent —o per un termini de diverses dècades— obeeix al seu valor secundari, és a dir, quan es considera que el document pot tenir un interès històric i/o pot resultar rellevant per a finalitats d'investigació.

Des d'una òptica de les dades personals incloses en aquesta documentació, la conservació permanent o a llarg termini constitueix un tractament amb una finalitat diferent de les que inicialment es perseguien en la recollida de les dades. Però en abordar el principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b del RGPD), ja he fet notar que aquest tractament ulterior de les dades amb fins d'arxiu en interès públic o investigació no es considera incompatible amb els fins inicials.

També la LOPDGDD fa referència, en l'article 26, a la licitud del tractament de dades per part de les administracions públiques amb finalitats d'arxiu en interès públic, i estableix que s'ha de sotmetre al que disposen el RGPD i el conjunt de normes que regulen aquesta matèria, tant estatals com autonòmiques.

Ara bé, que el RGPD —i també la LOPDGDD— admeti la possibilitat de tractar les dades personals per a finalitats d'arxiu en interès públic no es pot entendre com una habilitació absoluta sense restriccions; ans al contrari, l'article 89.1 del RGPD⁴⁸ disposa que aquests tractaments de dades personals amb fins d'arxiu en interès públic —entre d'altres— estan subjectes a les garanties adequades per als drets i les llibertats dels interessats, garanties que han d'assegurar que es disposa de mesures tècniques i organitzatives, en particular per garantir el respecte del principi de minimització de les dades personals. I entre aquestes mesures, l'article 89.1 del RGPD cita expressament les següents:

- Preferentment, en la conservació de la documentació cal implementar mesures que no permetin la identificació de les persones interessades, tret que això impedisís assolir la finalitat d'arxiu en interès públic. Així doncs, d'aquesta previsió s'infereix que la regla general hauria de ser la dissociació, i evitar, doncs, mantenir les dades personals en la documentació que es conserva amb fins d'arxiu en interès públic, de manera que la informació que hi consta no s'hauria de poder vincular a la persona física a la qual es referia.
- En defecte de la dissociació, l'article 89.1 del RGPD postula l'adopció de mesures com la pseudonimització, que el mateix RGPD defineix a l'article 4.5 com la informació que ja no es pot atribuir a un interessat, sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació consti per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixen a una persona física identificada o identificable.

⁴⁸ L'article 89.1 del RGPD porta per títol: "Garanties i excepcions aplicables al tractament amb fins d'arxiu en interès públic, fins d'investigació científica o històrica o fins estadístics".

Aquesta aposta clara del RGPD per adoptar mesures que garanteixin els drets i les llibertats de les persones interessades, amb cita expressa de la dissociació o la pseudonimització de les dades personals dels documents que es conserven amb finalitats d'arxiu en interès públic, potser genera cert desconcert en el col·lectiu de persones vinculades a aquest àmbit. Però pensem en algunes TAAD en què s'ha previst la conservació permanent, com és el cas de diverses sèries d'expedients disciplinaris o sancionadors que afecten persones físiques. Al meu entendre, l'eventual interès històric que va motivar la determinació de la conservació permanent de la documentació no justifica mantenir la identificació de les persones sancionades en aquells expedients.

Sigui com sigui, aquesta exigència del RGPD en realitat no hauria de sorprendre ningú, perquè no és cap novetat. Anteriorment ja m'he referit al fet que la LOPD regulava el principi de qualitat de les dades i establí, en l'article 4.5, el deure de cancel·lació de les dades quan havien deixat de ser necessàries, previsió que reiterava l'article 8.6 del RLOPD. I l'article 9 del RLOPD, dedicat específicament al tractament amb fins estadístics, històrics o científics, contenia una excepció per al cas que el responsable de la documentació, pel seu valor històric, volgués mantenir-la íntegrament, és a dir, incloses les dades personals que permetien vincular la informació continguda a persones físiques determinades. Però aquesta possibilitat requeria l'autorització de l'autoritat de control competent. Doncs bé, almenys en l'àmbit del sector públic català, no em consta que aquesta autorització preceptiva per poder conservar les dades personals en la documentació conservada per un interès històric s'hagués ni tan sols demanat mai.

En definitiva, la conservació permanent —o a llarg termini— de la documentació quan així s'ha previst a la TAAD corresponent no ha d'implicar necessàriament la conservació de les dades personals que s'hi inclouen de manera que permetin identificar les persones interessades, sinó que caldrà aplicar les garanties que prescriu l'article 89.1 del RGPD.

Limitacions a la funció de control derivades de la gestió documental

Roger Folguera Fondevila



Limitacions a la funció de control derivades de la gestió documental

Roger Folguera Fondevila

Cap d'Àrea de Generalitat i Parlament de la Direcció d'Investigacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya



Els documents públics com a base de les actuacions de control

Si entenem per control qualsevol actuació de verificació, examen, inspecció o supervisió que impliqui l'acció de comparar una actuació o resultat amb una norma o amb un estàndard tècnic o ètic, l'activitat política i administrativa dels organismes que integren el sector públic i els seus responsables està sotmesa a una gran diversitat de controls, tant interns com externs.

Així, en l'àmbit intern de les organitzacions públiques, ens trobem amb controls —tant previs com posteriors a l'activitat objecte d'examen— desenvolupats de forma ordinària per les intervencions, els responsables jurídics i tècnics i les inspeccions de servei, entre altres agents, i, de forma puntual, amb els controls derivats d'actuacions revisores i disciplinàries.

El control extern del sector públic de Catalunya és desenvolupat per institucions especialitzades com la Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau, el Síndic de Greuges, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de la Competència o l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, així com pels seus homòlegs estatals i comunitaris⁴⁹.

A més, cal afegir als anteriors controls sobre el sector públic el jurisdiccional realitzat pels tribunals de diferents ordres, el polític exercit pel Parlament de Catalunya o pels plens municipals, segons escaigui, el de les autoritats tributàries, i, darrerament, el social derivat de l'exercici del dret d'accés a la informació pública així com de les obligacions en matèria de transparència.

Tot i les evidents diferències quant a finalitat i abast d'aquests controls, el mínim comú denominador sobre el qual es projecta l'exercici material de tots ells és la documentació produïda i rebuda per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen, en l'exercici de les seves funcions i com a conseqüència de l'activitat política i administrativa⁵⁰.

D'aquesta manera, l'exercici i el resultat d'aquests controls depenen en bona mesura de la gestió de la informació i documentació que realitzin les organitzacions del sector públic.

⁴⁹ El Tribunal de Comptes, el Tribunal de Comptes Europeu, l'Oficina Europea de Lluita Contra el Fraude, el Defensor del Poble i la Comissió Nacional del Mercat i la Competència, entre altres.

⁵⁰ La Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, considera aquests documents béns mobles integrants del patrimoni documental i, per tant, mereixedors d'una protecció i defensa especials.

Limitacions en les actuacions de control per manca d'aportació de documents

Malgrat que l'aportació fraccionària i desordenada de la documentació requerida en interès del control i la demora en el seu lliurament són les manifestacions de deficiències en la gestió documental que més freqüentment entorpeixen les actuacions de control, la incidència més greu per a qualsevol revisió es produeix quan la documentació requerida no és aportada.

Els motius de la manca d'aportació de documentació poden ser diversos i tenir diferents conseqüències jurídiques, però, amb independència dels motius, l'actuació de control queda indefectiblement limitada fins al punt que, si no es poden aplicar procediments alternatius de verificació, pot resultar impossible concloure respecte d'algun dels objectius plantejats en el control.

En aquests casos, el resultat del control —a banda d'assenyalar els efectes de la limitació respecte dels objectius plantejats— ha d'identificar, si és possible, els motius, els responsables i les conseqüències jurídiques, i ha de donar-ne trasllat a la instància pertinent per tal que siguin revisades les actuacions i exigides les responsabilitats que corresponguin. Per exemple, la constatació que mai no ha existit la documentació relativa a la publicitat d'una convocatòria de selecció per a l'accés a un determinat lloc de treball ha de plantejar la incoació d'un expedient de revisió d'ofici; i la constatació de la destrucció irregular d'una acta de reunió en què figurés el contingut dels acords presos ha de ser sancionada administrativament i, fins i tot, penalment, segons escaigui.

La Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents, estableix un règim d'infraccions i sancions administratives amb multes que poden arribar fins als 300.000 euros⁵¹. Al seu torn, el Codi penal regula, dins del títol dedicat als delictes contra l'Administració pública, una sèrie de figures relatives a la infidelitat en la custòdia de documents i a la violació de secrets que estableixen penes de presó, multes i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic (articles 413 a 418)⁵².

El trasllat a l'autoritat competent d'un cas de destrucció irregular de documents o d'ocultació de documents, quan així sigui constatat, és una de les conseqüències lògiques de les actuacions d'investigació de l'Oficina Antifrau en atenció a la finalitat prevista en la seva Llei de creació.⁵³ En el cas de la Sindicatura de Comptes, quan percebi l'existència d'actuacions perseguibles

⁵¹ L'article 39 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents, determina els imports màxims de les sancions per als diferents tipus d'infraccions i preveu que les quantitats fixades s'han d'incrementar, si escau, fins a cobrir el benefici obtingut com a conseqüència de la infracció.

⁵² L'article 413 del Codi penal, per exemple, estableix que l'autoritat o el funcionari públic que, sabent-ho, sostregui, destrueixi, inutilitzi o ocult, totalment o parcialment, documents la custòdia dels quals li estigui encomanada per raó del seu càrrec, incorre en les penes de presó d'un a quatre anys, multa de set a vint-i-quatre mesos i inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic per a un termini de tres a sis anys.

⁵³ L'article 1.2 de la Llei 14/20018, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, assenyala que la seva finalitat és prevenir i investigar possibles casos concrets d'ús o destinació il·legals de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús en benefici privat d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic.

administrativament o judicialment, ho ha de fer constar en l'informe corresponent i ha de traslladar la informació a la instància pertinent⁵⁴.

En l'àmbit de control de l'Oficina Antifrau i de la Sindicatura de Comptes existeixen molts exemples de limitacions derivades de la manca d'aportació de documents requerits o de lliurament d'expedients incomplets que permeten inferir un risc superior a l'habitual de destrucció irregular en els períodes previs als canvis polítics, en les reestructuracions organitzatives i en les fusions, dissolucions i liquidacions d'entitats públiques.

A continuació se'n destaquen dos exemples, atesos els motius que van provocar les limitacions en les actuacions de control:

- En una actuació d'investigació de l'Oficina Antifrau de l'any 2013, iniciada arran d'una denúncia de tracte de favor dels responsables d'un hospital de l'Institut Català de la Salut a l'empresa adjudicatària del contracte del servei de vigilància i seguretat, es va requerir, entre altra documentació, la còpia adverada dels informes diaris de servei manuscrits de tots els vigilants de seguretat que haguessin prestat servei en els mesos de setembre i octubre.

La resposta del gerent territorial de l'ICS va arribar fora de termini, gairebé dos mesos després de la finalització del termini concedit. La justificació de l'endarreriment va ser literalment que els "dos mesos no estaven a les carpetes de l'arxiu de l'hospital" i que això "va generar dues actuacions: primer, interposar una denúncia per la sostracció de documentació propietat de l'Hospital, i segon, demanar a l'empresa de seguretat en aquell moment la disponibilitat de còpia dels parts". En la documentació adjunta a la resposta es va incloure una recopilació incompleta dels justificants requerits i una còpia de la denúncia interposada davant dels Mossos d'Esquadra.

Tal com consta en la còpia de l'atestat, la persona designada per l'hospital per presentar la denúncia va ser la mateixa que va inspeccionar els arxius on havien de figurar els justificants del servei de vigilància, la qual va manifestar davant la policia que els informes que faltaven eren els sol·licitats per l'Oficina Antifrau, que va mirar diferents carpetes de diferents anys i que totes estaven en perfecte estat, i que només faltaven els documents a la carpeta a la qual pertanyien les dates requerides per l'Oficina Antifrau.

El fet que només faltessin justament els informes diaris de setembre i octubre requerits per l'Oficina Antifrau, i no uns altres, resultava particularment sorprenent atès que la tria d'aquests dos mesos va ser feta de forma aleatòria per l'equip d'investigació. L'actuació va finalitzar amb una comunicació a la Fiscalia Superior de Catalunya per aquesta i per altres irregularitats detectades amb possible rellevància penal.

⁵⁴ L'article 30.4 de la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, estableix que quan el Ple, arran de la funció fiscalitzadora, percebi l'existència d'actuacions perseguibles administrativament o judicialment, ho ha de fer constar expressament en l'informe corresponent i ha de traslladar la informació relativa a aquestes actuacions a la instància pertinent, i ho ha de comunicar al Parlament i a l'ens fiscalitzat.

- Pel que fa a la Sindicatura de Comptes, cal assenyalar un dels casos més paradigmàtics de limitació per mancances en la documentació que consta en els seus informes de fiscalització. Es tracta de la fiscalització encarregada pel Parlament de Catalunya⁵⁵ sobre el Consorci Fòrum de les Cultures Barcelona 2004 i sobre la societat Fòrum Universal de les Cultures Barcelona 2004, SA (en liquidació des de l'any 2005).

Les fiscalitzacions sobre aquestes dues entitats, que van donar lloc als informes 10/2014⁵⁶ i 11/2014⁵⁷ aprovats pel Ple de la Sindicatura de Comptes el 27 de maig de 2014, es van veure limitades per significatives mancances documentals i d'informació que es detallen en l'informe de fiscalització de la societat, del qual es reproduïxen els tres fragments següents:

- “• Manca d'informació comptable: la Societat ha informat de la impossibilitat de reactivar el programa de comptabilitat utilitzat durant el període operatiu per diferents motius tècnics i econòmics.

Aquest fet, juntament amb la falta d'informació documental dels moviments comptables per a diferents exercicis del període fiscalitzat, ha provocat que no s'hagi disposat per a la totalitat del període fiscalitzat de la informació comptable amb un nivell de desglossament mínim per desenvolupar el treball de fiscalització amb els estàndards desitjables.

- “• Manca de documentació suport: durant el treball de fiscalització s'ha evidenciat en nombroses ocasions la falta d'informació rellevant per a la realització de totes les proves i procediments necessaris.

“Així mateix, una part significativa de la informació a revisar no s'ha facilitat de forma completa fins a les darreries de la fase de redacció d'aquest informe, amb un endarreriment injustificat respecte a la seva sol·licitud, fet que ha dificultat de manera substancial la realització del treball de fiscalització.”

En el tràmit d'al·legacions, la societat, després de destacar el llarg termini de temps transcorregut entre la finalització de l'esdeveniment del Fòrum de les Cultures (2004) i l'inici dels treballs de fiscalització (2011), exposava literalment el següent:

“Manca de Documentació: l'arxiu documental del Fòrum fins al 31/12/2014 consta de 750 caixes que, tot i estar perfectament arxivades, ho han estat amb criteris documentalistes i no pas administratius o comptables, i per tant la localització es fa molt difícil.”

⁵⁵ El 22 de març de 2011, la comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes va adoptar la Resolució 9/IX, mitjançant la qual encarregava a la Sindicatura de Comptes l'elaboració d'un informe de fiscalització relatiu al Consorci Fòrum de les Cultures Barcelona 2004 i a la societat Fòrum Universal de les Cultures Barcelona 2004, SA.

⁵⁶ <http://www.sindicatura.org/reportssearcher/download/10_14_ca.pdf>

⁵⁷ <http://www.sindicatura.org/reportssearcher/download/11_14_ca.pdf>

Aquests dos exemples són una mínima mostra de situacions que limiten en major o menor mesura les actuacions de control però que revelen, en qualsevol cas, importants deficiències en la gestió dels documents públics.

Destrucció regulada de documents com a possible limitació a les actuacions de control

Al marge dels supòsits de manca d'aportació documental com a causa de les limitacions esmentades, cal tenir en compte que la destrucció regulada de documents pot entrar en conflicte amb la funció de control quan aquesta regulació és contrària a la llei o bé quan l'avaluació arxivística no ha ponderat suficientment els interessos i objectius dels diferents tipus de control o no ha respectat la màxima d'eliminar documentació sense perdre informació:

- Un supòsit de regulació de destrucció de documents contrària a la llei es troba en la Circular 3/2006, sobre l'aplicació de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat de Catalunya, dictada el 19 de juny de 2006 pel llavors secretari d'Administració i Funció Pública, en la qual es determina la destrucció de la documentació aportada pels alts càrrecs relativa a les declaracions obligatòries d'activitats, béns patrimonials i d'interessos.

En concret, el punt 10.3 de la circular estableix que un cop transcorregut dos anys des de la pèrdua de la condició d'alt càrrec es procedirà a la cancel·lació de les dades que consten en els registres, i que, en el mateix termini, també es procedirà a la destrucció de la documentació aportada, llevat que l'alt càrrec sol·liciti la devolució de la documentació.

A part del fet que la circular està mancada de valor normatiu, tal com va posar de manifest l'Oficina Antifrau en l'informe sobre "La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya"⁵⁸, el punt assenyalat és nul de ple dret, atès que la Secretaria de la Funció Pública no era l'òrgan competent per determinar la destrucció d'aquests documents. D'acord amb la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, i amb el Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria documental, l'únic òrgan competent per determinar si una documentació es pot eliminar o conservar és la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD).

Tanmateix, val a dir que, fins avui, la Generalitat ha aportat totes les declaracions presentades pels alts càrrecs requerides per l'Oficina Antifrau, incloses aquelles en què se superava el termini de dos anys des de la pèrdua de la condició d'alt càrrec.

- Pel que fa a una regulació que podria no haver ponderat suficientment els interessos de control, cal referir-se a la Taula d'Avaluació i Accés

⁵⁸ Disponible a l'enllaç: <<https://www.parlament.cat/document/cataleg/182555.pdf>>

Documental (TAAD) 16,⁵⁹ relativa als expedients de convocatòries de selecció de personal. Aquesta TAAD estableix, per a l'Administració de la Generalitat, la conservació permanent de les actes i els acords del tribunal qualificador, llistats provisionals i definitius d'admesos i model de proves i la destrucció total de les instàncies i les proves un cop sigui ferma la resolució de la convocatòria i el nomenament de personal; i per a l'Administració local, la conservació permanent de l'acta definitiva del tribunal qualificador i destrucció total de la resta de documentació un cop sigui ferma la resolució de la convocatòria i el nomenament del personal sempre que consti en els corresponents llibres de decrets o de la Junta de Govern Local.

Des de la perspectiva de control, l'abast i els terminis de destrucció establerts en la TAAD 16 poden plantejar limitacions en les actuacions de control de l'Oficina Antifrau⁶⁰.

En aquest sentit, cal referir-se a una actuació d'investigació de l'Oficina Antifrau de l'any 2015 iniciada arran d'una denúncia de presumpte tracte de favor en l'accés a la funció pública de determinats treballadors d'una entitat de la Generalitat, en què es va requerir la documentació relativa a un procediment de selecció de l'any 2005 d'un determinat lloc de treball laboral així com la corresponent resolució mitjançant la qual es resolvia formalitzar el corresponent contracte laboral.

De l'examen de la documentació aportada, es van constatar greus irregularitats en el procediment de selecció com a conseqüència de les quals l'Oficina Antifrau va adreçar un informe raonat a la directora de l'entitat en què se la instava a iniciar la revisió d'ofici de l'esmentada resolució. L'any 2016, la directora va incoar la revisió d'ofici, la qual va finalitzar amb la declaració de causa de nul·litat de ple dret de la resolució, previ dictamen favorable de la Comissió Jurídica Assessora.

En aquest cas, si l'entitat controlada hagués aplicat la TAAD 16 en el moment de la fermesa de la resolució de l'any 2005, l'Oficina Antifrau no hauria pogut examinar l'any 2015 la documentació del procediment i no hauria pogut instar la seva revisió d'ofici per nul·litat de ple dret⁶¹.

Relacionat amb aquest cas, l'any 2016 la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) va resoldre una reclamació sobre l'accés a l'expedient complet de selecció de tres empleats públics de

⁵⁹ Aprovada per l'Ordre CLT/482/2006, de 20 de setembre, del conseller de Cultura, a proposta de la CNAATD.

⁶⁰ Aquesta Resolució de la GAIP és analitzada per Lluís-Esteve Casellas en l'article "Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?". *El Consultor de los Ayuntamientos* [Editorial Wolters Kluwer], núm. 7 (Del 15 al 29 de abril de 2017) p. 916.

⁶¹ Existeixen altres TAAD que estableixen terminis de destrucció de documentació que podrien limitar l'actuació de control. La TAAD 12, per exemple, relativa al control horari del personal, estableix la destrucció total de la documentació en un termini d'un any des de l'acabament de l'any natural en què s'han produït; en cas que s'apreciïn faltes disciplinàries, s'eliminaran un cop hagi prescrit la sanció. Tanmateix, fins avui tampoc no consta cap actuació d'investigació de l'Oficina Antifrau en què s'hagi requerit documentació de marcatges horaris que hagi estat prèviament destruïda de forma reglamentària.

l'Ajuntament de l'Hospitalet amb acord de mediació⁶² en el curs de la qual es va informar que la documentació dels procediments selectius havien estat eliminats en aplicació de la TAAD 16.

Tot i que la GAIP va estimar que l'Ajuntament havia actuat correctament en la destrucció de la documentació, alertava "sobre la necessitat de revisar les taules d'avaluació documental a la llum de l'entrada en vigor de la LTAIPBG, ja que la destrucció de la documentació pot causar un dany irreparable en l'exercici efectiu d'un dret cabdal i nuclear del sistema de transparència a què està sotmesa l'actuació de les administracions públiques per imperatiu legal".

Reflexions finals

Tal com s'ha assenyalat, l'exercici i el resultat dels controls als quals s'han de sotmetre les entitats que integren el sector públic i els seus responsables depèn en bona mesura de la gestió de la informació i documentació que es realitzi en aquestes entitats.

Des de l'àmbit de control, si bé es pot recomanar incrementar els recursos destinats a la gestió documental, pot resultar més eficaç, com a forma de sensibilització d'aquesta necessitat, assenyalat de forma sistemàtica les irregularitats detectades en aquest àmbit i traslladar-les a l'autoritat competent perquè siguin exigides les responsabilitats corresponents.

Pel que fa a la contraposició d'interessos de la funció de control amb els interessos que justifiquen la destrucció regulada, cal tenir en compte que determinades actuacions de control, com les investigacions de casos concrets de l'Oficina Antifrau, poden necessitar aprofundir en l'examen de documentació amb un abast que potser no ha estat suficientment ponderat en l'avaluació arxivística.

⁶² Resolució d'11 de febrer de 2016, de finalització de la Reclamació 22/2015 amb acord de mediació, accessible a l'enllaç:
<http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resolucions_2015-pdf/20160211_resolucio_22_2015.pdf>

L'avaluació documental en el marc de la política de gestió de documents

Teresa Cardellach Giménez



L'avaluació documental en el marc de la política de gestió de documents

Teresa Cardellach Giménez

Arxivera i professora de l'assignatura d'avaluació documental del màster d'Arxivística i Gestió de Documents a ESAGED (UAB)

"Appraisal is a strategic and proactive approach to the creation, capture and management of records rather than a reactive one" (ISO/TR 21946:2018)



L'avaluació documental en el marc de la política de gestió de documents

Conservar tota la informació, els documents i totes les dades que es generen en una organització o institució, és actualment del tot insostenible i inabastable. La quantitat d'informació que generen les administracions públiques i les empreses no és governable de manera eficaç i eficient, si no es disposa d'un sistema de gestió documental que inclogui els processos d'avaluació documental de manera proactiva i estratègica. Conservar per conservar els documents sense cap planificació ni metodologia de conservació/eliminació i gestió de la documentació pot comportar córrer importants riscos de pèrdua d'informació i manca de seguretat de la informació de la nostra institució o empresa.

Sovint, en jornades i congressos, sentim que per desplegar l'administració oberta, la transparència i l'accés a la informació pública, o per vigilar el frau i la corrupció, l'avaluació documental pot ser un inconvenient o una dificultat. En alguns àmbits es considera que no és possible donar un bon servei d'accés a la informació si prèviament s'han dut a terme processos d'avaluació documental.

L'objectiu d'aquest article és demostrar que amb un bon sistema de gestió documental es pot aconseguir millorar la transparència, el govern obert, l'accés a la documentació i a la informació pública, i fins i tot millorar-la. L'avaluació documental és un dels eixos centrals de la gestió de documents i cal integrar-la en qualsevol sistema de gestió de la informació corporatiu. No fer res, o pretendre conservar tota la documentació i la informació que genera una institució o una empresa, no és una opció. Els riscos de pèrdua i de manca de control de seguretat sobre aquesta informació són immensos i impedeixen compartir la informació, reutilitzar-la i sobretot destinar recursos i temps a la cerca i accés d'aquesta informació o documentació.

Les dades, els documents i la informació de les empreses i les institucions públiques són un actiu molt valuós per al desenvolupament del seu negoci o per al compliment de la tramitació administrativa. Sense una gestió documental correcta i eficient, les organitzacions no podran desplegar tot el seu potencial de negoci.

No podem deixar en mans d'empreses com Amazon o Google la decisió de quina informació es conserva i quina no es conserva, com i quant de temps s'ha de conservar i en quines condicions. Això seria una gran irresponsabilitat per part de les empreses i de les institucions públiques. Aquestes grans corporacions tenen uns objectius clars de negoci, i les dades i la informació és utilitzada en benefici dels seus interessos. Per això és irresponsable deixar la conservació i el manteniment de la informació i la documentació corporativa a les seves mans.

“Els processos d’avaluació documental poden servir per aconseguir beneficis en diferents àrees de l’organització, com ara el compliment de la legalitat, la gestió de riscos, la seguretat de la informació, la protecció de la privacitat, la reutilització de la informació i la conservació dels documents d’arxiu.

“També ens pot ajudar a decidir quina documentació pot ser de lliure accés per al públic i com a suport al desplegament de lleis i normatives en relació amb l’obertura de dades i informació a la ciutadania”⁶³.

Què és l’avaluació documental?

És el procés d’avaluar les funcions i les activitats d’una institució o empresa per determinar quins documents han de ser creats o capturats (digitalitzats), per quant de temps s’han de guardar, i com s’han de mantenir i conservar aquests documents en l’organització. També es pot definir com el procés per assignar uns valors als documents de l’organització, empresa o institució, per decidir quant de temps s’han de conservar, en quines condicions, quin és el règim d’accés o restricció a la consulta d’aquests documents, així com decidir el seu cicle de vida. Segons la norma ISO 21946:2018 (*Information and documentation. Appraisal for managing documents*): “L’avaluació documental és un apropament estratègic i proactiu a la creació, captura i gestió dels documents, més que un procés reactiu.”

Cal entendre el procés d’avaluació de la documentació (les necessitats i els requeriments, la legislació que s’aplica, què n’espera la societat), però també el context, els riscos i les oportunitats associats a la creació i a la gestió dels documents. El principal procés de l’avaluació documental és analitzar i conèixer exhaustivament les activitats que porta a terme la institució o l’empresa, quines són les seves principals funcions, per determinar quina documentació és essencial i quina no ho és.

La documentació essencial és aquella amb la qual una organització no podrà continuar duent a terme les seves activitats ni el seu negoci. Són els documents que acrediten la seva creació, que en determinen els principals procediments, que documenten les seves decisions i que reflecteixen els acords sobre la política de l’empresa o de la institució.

Els requeriments documentals han d’anar lligats a les funcions i a les activitats de la institució i s’han de posar en context, i sobretot s’han de comprendre en l’estudi del risc que comporten per a l’organització.

És important identificar els riscos per poder quantificar els recursos que es necessiten i les prioritats immediates. No fer res pot comportar problemes

⁶³ ISO TR 21946:2018: Information and documentation. Appraisal for managing records.

posteriors de gestió, d'accés, de conservació, de migracions, de compliment legal, etc.

Un dels requisits de la captura i gestió de documents en un sistema de documents és que aquests documents han d'estar protegits no només contra l'eliminació no autoritzada, sinó que s'han de poder trobar i reutilitzar fàcilment. Els professionals de la gestió de documents i arxivers som els especialistes en l'àmbit de la governança de la documentació i de la informació. La nostra tasca és establir els criteris i la normativa en l'organització, classificació, descripció i accés o restricció a la documentació. És important assignar les responsabilitats en la creació i gestió dels documents, assignar els permisos d'accés o restricció a la consulta, implantar els procediments i documentar adequadament el contingut, els agents que hi intervenen i, sobretot, el context de creació dels documents, mitjançant la gestió de metadades.

Així mateix, cal conèixer molt bé els mitjans tecnològics amb els quals es produeixen els documents, es conserven i gestionen les dades i el seu tractament informàtic. Els diferents sistemes d'informació que s'utilitzen en les institucions i empreses són un puntal en la gestió documental. Cal conèixer el *software*, les estructures tecnològiques, les relacions de les bases de dades, els sistemes d'emmagatzematge de la informació, els sistemes de seguretat i de còpies. Tots aquests sistemes d'informació també seran uns actors decisius en la conservació o eliminació de documents i d'informació.

Per tots aquests motius, els processos d'avaluació documental els hem de preparar i desenvolupar els professionals dels arxius i la gestió de documents, juntament amb altres professionals i amb les eines de gestió documental.

En algunes tradicions, l'avaluació tan sols s'utilitza per identificar els períodes de conservació i l'adjudicació dels períodes de retenció i disposició dels documents. Però l'avaluació pot ser utilitzada per identificar diferents tipus de requeriments relacionats amb la creació, la captura i la gestió dels documents durant tot el seu cicle de vida i implantar-los perquè siguin adequats en entorns canviants i flexibles.

Els resultats del procés d'avaluació documental poden ser utilitzats per desenvolupar polítiques, normes i procediments per a tota l'organització, així com per desenvolupar i establir controls en els processos administratius. Aquests controls inclouen esquemes de metadades, quadres de classificació, quadre d'accés i permisos i calendaris de conservació.

Les eines de gestió documental

Per establir la normativa i regular els criteris per a la gestió documental, hem de treballar amb unes eines de gestió documental que serviran per controlar i governar la informació i la documentació corporativa.

Les principals eines són:

- El quadre de classificació, on situarem tots els documents i les agrupacions documentals de la institució en una estructura funcional, lògica i relacionada.
- L'esquema de metadades, amb el qual descriurem i identificarem tota la informació relacionada amb els documents, el seu context, el seu entorn de producció, els agents i els esdeveniments que hi han intervingut des de la seva creació fins a la seva conservació/eliminació definitiva. Les metadades seran les que ens informaran de tot el que li ha estat passant a un document o agrupació documental.
- El quadre de seguretat i accés a la documentació, per establir les regles d'accés o de confidencialitat dels documents, preveure els períodes de retenció, posar les dates per a la seva obertura i accés.
- El catàleg de processos, per descriure i establir els criteris de cada procediment, relacionar els documents que formaran part dels procediments, els tràmits, les signatures obligatòries, la tramitació exacta...
- El calendari de conservació, que serveix per conèixer quin valor té cada document o grups de documents, que són el resultat d'una funció o activitat de negoci dins de l'organització. El calendari de conservació determina els requeriments concrets per a la seva conservació i retenció. S'hi fixaran les condicions d'accés o restriccions a la seva consulta durant un període de temps i es determinarà la norma de disposició final (si és de conservació o bé d'eliminació total o parcial).

L'objectiu és conservar la màxima quantitat d'informació amb el mínim cost i risc per a l'organització. Per poder-ho aconseguir haurem d'eliminar documentació sense valor, redundant o que podem aconseguir en altres sistemes.

El calendari de conservació ha de ser conegut i difós a tota l'organització. És una eina que s'ha de tenir ben documentada, planificada i publicitada entre els membres de la institució o empresa. Ens ha de servir per controlar la vigència dels documents i el seu compliment legal. També serveix per determinar quins documents són essencials i ens marcarà el cicle de vida documental, que permetrà portar a terme eliminacions documentals controlades i planificades.

Entenem que un bon sistema de gestió documental, que posa al centre els processos d'avaluació documental, no només és garantia de control exhaustiu de la informació i la documentació d'una institució, sinó que afavoreix la transparència, la transmissió de la informació dins l'organització i permet compartir-la, agilitza la cerca i l'accés a la informació, garanteix la conservació de la documentació essencial, redueix els riscos de pèrdua d'informació corporativa i estalvia despeses d'emmagatzematge.

El resultat de l'avaluació documental pot ser utilitzat per desenvolupar polítiques i normativa sobre els procediments, així com per establir controls sobre els processos de la documentació. Aquests controls inclouen els esquemes de metadades, de classificació, quadres d'accés i permisos i els calendaris de conservació. L'avaluació documental no es pot deslligar de tots els processos de gestió dels documents.

Tornant a l'inici d'aquest article, i com a conclusió, podem afirmar que és més perillós intentar conservar tota la documentació que produeix actualment una institució, sense establir polítiques de gestió documental i sense realitzar processos d'avaluació documental, que aplicar l'avaluació documental i fer eliminacions controlades i documentades de la documentació tant en paper com en format electrònic.

Referències bibliogràfiques i web

- Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de la Documentació.
<http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxius_i_gestio_documental/cnaatd/>
- CATALUNYA. "Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5056 (25/01/2008).
<http://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/03_cnaatd/04_Normativa/ordres/ordre_03_01_2010.pdf>
- Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents.
- Llei 20/2015, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.
- ESPANYA. *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos*. "Resolució, de 19 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública, per la qual s'aprova la Norma Tècnica d'Interoperabilitat de Document Electrònic". *Boletín Oficial del Estado* (30/07/2011).
<http://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/14_Gestio_documental/00_GD_HOME/01_Link_pestanyes_informatives/03_Eines_i_Recursos/guies_gd_estatals/Guia_NTI_procedimientos_copiado_a_utentico_PDF_2ed_2016.pdf>
- ESPANYA. *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. "Resolució, de 28 de juny de 2012, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la qual s'aprova la Norma Tècnica d'Interoperabilidad de Política de gestió de documents electrònics". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 178 (26/07/2012).
<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-10048>>

- ESPANYA. "Reial decret 4/2010, de 8 de gener, per el qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administración Electrónica". *Boletín Oficial del Estado*, núm.5 (29/01/2010).
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>
- CATALUNYA. "Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6780 (29/12/2014).
<http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/secgral/Llei192014_transparenciaQL97.pdf>
- ISO/TR 21946/2018 *Information and Documentation. Appraisal for managing records*. AENOR 2018.
- ISO/TR 15489/2016 *Information and documentation. Records Management*. AENOR 2016
- *Lligall, Revista Catalana d'Arxivística*. [Barcelona: Associació d'Arxivers i Gestors de Documents], núm. 38 (2015): *Transparència, accés a la informació i arxius*.
- FINDLAY, Cassie: *Reinventing Archival Methods*. Presentation for Roundtable event in honour of Hans Hofman, National Archives of the Netherlands. L'Haia: 27 de gener de 2014.

L'avaluació arxivística en el nou context de les organitzacions

Lluís-Esteve Casellas i Serra



L'avaluació arxivística en el nou context de les organitzacions

Lluís-Esteve Casellas i Serra

Cap de secció de Gestió Documental i Arxiu de l'Ajuntament de Girona



Avaluar, encara?⁶⁴

«*Memento mori, memento mori...*» (recorda que has de morir) era la frase que repetia l'esclau als generals que tornaven victoriosos del camp de batalla en travessar els arcs de triomf de Roma, camí del Capitoli, per oferir la victòria al Senat, al poble i als déus i, alhora, rebre també els honors de la ciutadania romana. L'objectiu no era cap altre que fer palesa la caducitat de l'èxit de tota obra humana.

Fins fa ben poc, l'avaluació arxivística s'ha associat —i encara sovint s'associa— al procés pel qual els professionals dels arxius decidien la caducitat dels documents i, per tant, què es podia eliminar i què no. És a dir, es considerava el pas necessari per poder alleugerir els dipòsits de les oficines de documentació, decidir quina havia caducat i, consegüentment —i massa sovint i amb certa alegria—, es creia que era del tot inservible. Per contra, altres vegades un excés de prudència enfront de qualsevol possible incidència futura retenia la documentació més enllà de qualsevol raonament administratiu i, per descomptat, legal. Tot plegat ha canviat molt, tal com intentaré explicar més endavant. En qualsevol cas, és evidentment que no som els arxivers els que decidim si una certa documentació s'ha de conservar, sinó la Comissió Nacional d'Accés i Avaluació Documental de Catalunya (CNAATD), òrgan pluridisciplinari en l'àmbit de l'Administració pública catalana.

Ara bé, certament, el procés d'anàlisi prèvia que majoritàriament lidera l'arxivística ens aporta un coneixement específic sobre el funcionament de les organitzacions que és realment estratègic en la planificació i la gestió de projectes corporatius, sobretot en l'actual context digital. I és en aquest context digital, de canvis ràpids i altes prestacions tecnològiques, que ha renascut amb certa força un plantejament conservacionista que, si bé no és nou, sí que ha perdut el punt de vista naïf anterior per l'impuls de nous conceptes tecnològics com el *big data*, *smart data*, *data mining*, *text mining*, etc., alineats amb l'internet de les coses (IoT) i les potencialitats que ofereix la intel·ligència artificial, el *machine learning* o el *deep learning* i, per descomptat, el núvol o la computació en el núvol.

Aquest plantejament neoconservacionista parteix de la premissa de moda: les dades són el petroli del segle XXI. Per tant, sembla lògic voler més petroli i, en conseqüència, més dades. No obstant això, aquest plantejament és extremadament simplista i obvia les bases de desenvolupament d'aquestes tecnologies. D'entrada, el terme *big data* i derivats no apleguen res més que

⁶⁴ Amb alguns matisos, aclariments i afirmacions consolidades fruit del mateix desenvolupament de la metodologia que es proposa, aquest text és, en essència, la traducció al català de l'article «Evaluación archivística, más allá de evaluar para conservar y eliminar», *Revista REDAR*, núm. 4 - Any 2 (juliol-desembre, 2017). Córdoba (Argentina): RED de Archiveros Graduados de Córdoba, p. 49-77. <http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2018_CAM-Municipales.pdf> [Consulta: 2019.03.01]

tècniques d'anàlisi de dades o d'analítica de dades (hi ha perspectives que ho diferencien) basades essencialment en l'estadística i, per tant, existents de fa temps i amb prou corpus teòric sobre què és i què suposa la redundància de dades i els seus llinars. Així, doncs, conservar conjunts massius de dades quan no reuneixen la qualitat informativa suficient és, com a mínim, capriciós. Si no parlem de conservar, sinó de preservar —preventivament, emprendre i gestionar de manera adequada les accions pertinents perquè la informació sigui, a més d'accessible en un sentit ampli, autèntica i de confiança—, ja és una altra cosa. Ja no és un caprici, sinó tot un repte de disposició suficient de recursos tecnològics, organitzatius i econòmics.

Convé afegir que el *big data*, malgrat el nom, no inclou només dades (informació estructurada), sinó també documents digitals convencionals (informació semiestructurada o no estructurada). És a dir, no podem pensar que en el procés de datificació de les organitzacions tots els documents poden o podran ser substituïts per la informació referencial dels nostres sistemes gestors de bases de dades. No, almenys, mentre aquestes bases de dades no estiguin convenientment securitzades i dissenyades per preservar l'autenticitat i la integritat de cadascun dels seus assentaments. Per tant, imaginar un context de conservació només de dades sense els actuals i confortables arxius en PDF com a forma d'alleugerir la preservació de conjunts de dades i la reducció de costos no és un plantejament realista en cap possible escenari a mitjà termini.

Contràriament al que habitualment es pensa, el núvol com a sistema externalitzat d'emmagatzematge corporatiu no és barat. De fet, hi comencen haver prou estudis que demostren que a mitjà termini és molt més car que conservar la informació en sistemes propis. Ara bé, si no parlem només d'emmagatzematge, sinó de tractament i processament d'informació, el cost es dispara ja a curt termini, en un horitzó que es pot situar al voltant dels 5 anys. A part d'això, cal tenir en compte elements de valoració de confiabilitat del servei: seguretat tecnològica i organitzativa del proveïdor, ubicació dels servidors, grau de confidencialitat i privacitat de dades, titularitat de les dades i regulació de les dades a l'ombra (*dark data*), preservació de l'autenticitat, control de períodes de conservació i execució d'eliminació de dades, etc.

Normalment, en tractar aquests punts és inevitable pensar en la intel·ligència artificial (IA) com a solució de qualsevol problema de tractament i processament de dades. Oblidem, però, que en aquest cas no estem parlant només de solucions intel·ligents domèstiques com l'aspiradora de casa, sinó de molt més. En qualsevol cas, però, la IA és «només» l'automatització en altes prestacions de les accions i decisions humanes. En altres paraules, la possibilitat d'obtenir resultats en pocs segons en processos en què els humans podríem tardar dies, mesos o anys. Aquesta potència d'anàlisi no es basa només en algorismes, requereix també potència de màquina, i això tampoc és barat. No cal dir, doncs, que qualsevol esment al *machine learning* o el *deep learning* és pura fantasia per a l'activitat administrativa. Aquests sistemes de computació d'alt rendiment, basats principalment en xarxes neuronals de processament distribuït, estan fora de l'abast de les administracions públiques actuals, tret que s'impulsi el disseny

d'una estructura prou potent (necessàriament d'Estat) orientada ja als processos administratius.

Per acabar, també cal introduir en aquesta argumentació la irrupció del nou Reglament General de Protecció de Dades Personals, per mitjà del qual no només es reforça la limitació a conservar dades personals mentre siguin necessàries, sinó que estableix que cal informar i justificar per endavant els terminis durant els quals es conservaran. Alhora, el reforçament dels drets dels ciutadans implica també una gestió més acurada de la informació que conté dades personals.

A més de les constants onades d'innovació tecnològica i de la importància que actualment té situar la informació com un dels principals actius de l'organització, el segle XXI també ha despertat amb nous reptes que impliquen seriosos canvis estructurals en la gestió interna de les organitzacions, i molt especialment en el marc de l'Administració pública, com ara:

- L'exigència ciutadana de transparència amb els seus corresponents portals (transparència activa).
- La indispensable gestió del dret d'accés a la informació pública (transparència reactiva).
- L'obertura de dades per a la seva reutilització amb els pertinents tractaments de dissociació de dades.
- La privacitat de dades personals amb les seves implicacions en el dret a l'oblit i en les consegüents accions d'anonimització o pseudonimització, segons i quan correspongui.
- L'enfortiment de la seguretat de la informació, la gestió d'actius digitals i del risc associat a aquests actius.
- La transformació digital de les institucions més enllà del document i la signatura digital, amb canvis inevitables en la forma d'organitzar i gestionar els fluxos de treball.

Qualsevol projecte per impulsar aquestes iniciatives requereix indiscutiblement una visió corporativa i, per descomptat, l'adopció d'estratègies cooperatives per poder ser implementades amb èxit i posteriorment desenvolupades. No obstant això, l'èxit d'aquests projectes també està condicionat als recursos de què disposa cada iniciativa. Per aquest motiu, resulta extremadament eficient dissenyar estratègies concurrents entre projectes, atès que els objectius d'alt nivell són compartits per totes aquestes iniciatives, així com pel conjunt de la institució. És a dir:

- La gestió eficient dels recursos d'informació.
- La seguretat jurídica de la institució i tots els agents implicats.
- La garantia dels drets i obligacions de la ciutadania i de la mateixa institució.

Fins ara l'avaluació arxivística tradicional ha estat orientada a determinar la disposició de la documentació: és a dir, determinar quins documents han de ser conservats i quins no, i quan han de ser eliminats (períodes de retenció obligatoris). No obstant això, per determinar la disposició de la documentació és indispensable una anàlisi més enllà del document que inclou les funcions i els processos de gestió de tota l'organització. Aquesta anàlisi només serveix per conservar o eliminar documents de l'organització? La professió pot obviar tot aquest coneixement? L'organització identifica correctament el tipus de coneixement que gestionem?

Tot plegat ens aboca a noves maneres de gestionar la informació en el que s'ha anomenat «governança de la informació». Podríem debatre sobre la conveniència d'aquest nou concepte, de l'ús o abús que se'n fa i, sobretot, de la seva concreció material per la diversitat de perspectives i discursos. Cert: la governança de la informació aixopluga perspectives diferents segons els objectius i mètodes dels diversos sectors professionals que hi treballen, però és la confluència d'aquestes perspectives les que poden impulsar les noves formes de gestió. També l'arxivística ofereix una perspectiva específica i concreta capaç d'aportar valor mesurable a les organitzacions, i aquesta perspectiva és precisament l'avaluació. En aquest nou context, l'avaluació arxivística no pot considerar-se de cap manera obsoleta, sinó tot el contrari. L'avaluació és vital per a la consecució dels objectius d'alt nivell de l'organització i, al mateix temps, suposa un valor afegit essencial per afrontar amb èxit els reptes del segle XXI esmentats abans.

Actualment, l'avaluació arxivística va més enllà de conservar i eliminar, malgrat que això continuï sent-ne un dels resultats més visibles. Al segle XXI avaluar vol dir analitzar i comprendre globalment la institució des de la perspectiva de com gestiona la consecució dels seus objectius i com desenvolupa les funcions que li són pròpies, com s'estableixen els fluxos de treball en què es basa i, en última instància, però gens menor, quina informació i documents produeix o ha de produir com a evidència, amb quin grau de qualitat, confiabilitat i autenticitat, qui intervé en la seva creació i com els administra. En definitiva, les tendències de l'arxivística contemporània posen en relleu el valor afegit que l'avaluació aporta a l'organització per la seva àmplia visió corporativa i el seu alt valor informatiu, la qual cosa li confereix una perspectiva altament estratègica tal com ja recull la nova norma **ISO/TR 21946:2018**. *Information documentation. Appraisal for managing records*.

criteris vs. metodologia

Si bé resulta clar que en aquest context de canvi i adaptació constant l'avaluació arxivística pot desenvolupar un paper clau, és igualment cert que la professió ha d'interrogar-se sobre si les bases actuals de l'avaluació són prou sòlides per aportar a l'organització el valor afegit que se li suposa. Una de les conclusions de l'experiència del Fòrum Iberoamericà d'Avaluació Documental

(FIED, 2009-2012)⁶⁵ va ser precisament la disparitat de criteris d'aplicació, fins i tot malgrat compartir un mateix corpus teòric. És a dir, es compartien principis teòrics però s'apreciaven clares contraposicions en el seu desenvolupament i aplicació pràctica. Això era especialment significatiu en relació amb l'enfocament adoptat per a l'anàlisi i, sobretot, en la seva aplicació sobre funcions, sèries documentals o documents. No hi ha dubte que aquesta disparitat suposa una clara debilitat per a la professió, i més quan es produeix en el que fins ara ha estat l'àmbit tradicional de l'avaluació.

És justament en un entorn organitzatiu i de treball extremadament canviant quan resulta més necessari disposar d'una metodologia homogènia i àmpliament compartida, més enllà de compartir també els principis dels quals emana. En entorns en constant evolució, la metodologia ofereix l'estabilitat imprescindible en la perspectiva d'anàlisi, d'aquí la seva importància. Així mateix, una base metodològica sòlida i coherent ofereix una major visibilitat, precisament pel fet de ser compartida. La visibilitat, per la seva banda, comporta una millor apreciació dels resultats per part de les organitzacions, la qual cosa afavoreix clarament una millor valoració professional. Per tant, l'avaluació arxivística només podrà oferir un valor afegit real en altres àrees vinculades a la gestió de documents (transparència, protecció de dades, seguretat de la informació, etc.) a partir d'una metodologia compartida que aporti estabilitat en l'anàlisi continuada de l'organització i, al mateix temps, que garanteixi la visibilitat i l'apreciació correcta dels seus resultats.

En qualsevol cas, situar l'avaluació en l'entorn digital (i també en paper) com a instrument estratègic d'anàlisi passa ineludiblement per consolidar prèviament coneixement, metodologia i pràctica en el que ha estat fins ara el seu objectiu tradicional: determinar la conservació o l'eliminació de documents, primerament en l'enfocament utilitzat i, en segon lloc, en els elements que permetin delimitar amb objectivitat el valor primari dels documents i els criteris per determinar la seva disposició. És a dir, el període d'utilitat legal per a l'organització.

Quant a l'enfocament, segurament el més potent en les últimes dècades en l'àmbit internacional ha estat la macroavaluació, plantejada pels Arxius Nacionals del Canadà amb una clara orientació de dalt a baix (*top-down*). Més enllà d'interpretacions teòriques i de la seva influència en la teoria arxivística contemporània, hauríem de plantejar fins a quin punt és una metodologia assumida per la professió o una experiència compartida entre organitzacions altament complexes, ja que fins ara sembla haver-se aplicat només sobre estructures estatals (Austràlia, Holanda, Sud-àfrica...). En essència, es tracta d'un enfocament estratègic per planificar l'avaluació, en contraposició a la tradicional avaluació document a document. No obstant això, la qüestió de fons és si aquest plantejament permet identificar i aplicar patrons d'anàlisi per determinar què s'ha de conservar i què s'ha d'eliminar en una organització i, sobretot, si permet fer-ho de forma àgil, ràpida i sistemàtica.

⁶⁵ Els documents elaborats pel FIED (FENOGLIO, Norma, dir.) poden consultar-se a <<http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/evaluaciondedocumentos>> [Consulta: 2019.03.01]

De fet, un exemple molt interessant amb el mateix enfocament és el projecte PIVOT (inicials en holandès de Projecte per Implementar un Nou Període de Transferència) dels Arxius Nacionals d'Holanda, especialment per la seva transparència en la valoració de resultats. L'anàlisi en el sector públic estatal holandès va permetre identificar al voltant de 50.000 funcions susceptibles de ser avaluades. Més enllà de l'enorme coneixement adquirit, la conclusió després d'una primera fase (ampliada) va ser replantejar el projecte, atès que, a més dels seus costos econòmics, el nombre de funcions sobrepassava la capacitat material de dur a terme l'avaluació en un període raonable de temps. El projecte també va fer evidents algunes mancances de l'enfocament: documents que no corresponien a cap funció, serioses dificultats per vincular correctament els documents produïts amb les funcions aprovades en les taules de retenció, i l'existència d'una bretxa significativa entre les funcions identificades i els documents produïts:

«...another gap exists in locating records that lack connectedness to any mandatory task at all. How to appraise and what to decide for records that are not found under a "function" umbrella? PIVOT-in-practice shows that the top-down approach is no super-highway: it ignores the fact that in ongoing business processes, there is more between heaven and earth than mandatory tasks and functions.» (JONKER, 2005, p. 214)⁶⁶

D'altra banda, amb independència dels enfocaments metodològics adoptats, a un nivell més detallat del tipus d'anàlisi funcional realitzada fins ara, s'aprecia fàcilment com en general el valor primari ha despertat poc interès fins fa relativament poc, ben al contrari del valor secundari, entès amb finalitat informativa i històrica. Per aquest motiu, no és d'estranyar la disparitat de criteris també en l'aplicació pràctica de l'avaluació, principalment en els processos d'identificació, la granularitat de l'anàlisi de funcions i els criteris d'aplicació de la disposició de documents. En aquest sentit, sovint tant la disposició final com sobretot el període de retenció són resultat més de la prudència que no d'un procés clarament objectivable. A més, el desenvolupament de discursos justificatius dels resultats ha derivat en aproximacions diferenciades i disperses al voltant dels valors dels documents (administratiu, legal, fiscal, financer, de testimoni, probatori, informatiu, etc.), la qual cosa no contribueix precisament al consens o a reforçar una perspectiva homogènia.

Tanmateix, si anem a l'origen dels conceptes dels valors dels documents, comprovem com la proposta de Theodore Schellenberg⁶⁷ es limitava només a dos valors, el primari i el secundari, mentre que considerava com a components seus o variables aquells conceptes que posteriorment van ser considerats diferents tipus de «valor» per diversos autors. En definitiva, a l'efecte de poder

⁶⁶JONKER, Agnes E.M. «Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991-2001, and beyond». A: *Archival Science*, 5, 2005, p. 203-217.

⁶⁷SHELLENBERG, Theodore. «The appraisal of modern public records». A: *Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice*. National Archives and Records Service, 1984, p. 57-70.

adoptar una perspectiva d'anàlisi global seria convenient tornar als dos conceptes bàsics, almenys pel que fa a determinar el període de retenció. Ara bé, si considerem que el valor secundari és inherent a un document amb independència del temps transcorregut, com podem determinar quan acaba el valor primari? Perquè indubtablement és en aquest valor on es troba un dels elements estratègics de l'avaluació.

Manuel Vázquez Murillo⁶⁸ va aportar dos aspectes clau al voltant del valor primari: la vigència i el valor precaucional. Tot i no explicitar-ho en els seus textos, d'ells emergeix de forma diàfana la importància de situar la prescripció com a element objectiu amb base jurídica per determinar l'extinció del valor primari. Una premissa bàsica de l'avaluació ha de ser sempre garantir la seguretat jurídica de la institució, i per a això és indispensable que la presa de decisions tingui uns fonaments clarament objectivables des del punt de vista legal. Per tant, si el valor primari és estratègic, la prescripció és la clau.

Valor primari, valor estratègic: identificar el període de retenció

Per què el valor primari és estratègic? La pregunta sembla eludir la importància que de per si suposa poder eliminar o no documents amb garanties legals suficients, o prendre decisions sobre la transferència de documentació. No és aquest l'objectiu, ja que la seva importància és evident en combinació amb el valor secundari. La qüestió clau és situar el valor primari com a activador indispensable per reforçar, justificar o impulsar accions vinculades a la protecció de dades personals i al dret a l'oblit (supressió, bloqueig de dades o limitació de tractament), la transparència administrativa i el dret d'accés a la informació, la reutilització de la informació i la disponibilitat en línia de conjunts de dades obertes, o la seguretat de la informació i la sostenibilitat de les mesures de protecció d'actius digitals.

És a dir, els sistemes de gestió de documents (SGD) són una eina essencial en l'administració de les organitzacions com a base d'adaptació als canvis per, així, poder donar resposta a noves necessitats corporatives i de la ciutadania. La gestió de documents s'ha convertit en el nou eix de la professió, però fins i tot va més enllà del concepte tradicional. En la mesura que els SGD han de formar part de sistemes de gestió més amplis com els anteriorment enunciats, la gestió de documents i els professionals hem d'evolucionar (inevitablement) cap a una concepció més global del nostre àmbit estricte d'interès. La gestió de documents, per tant, es transforma en governança arxivística de la informació, o simplement governança de la informació, però sempre des de la perspectiva arxivística.

⁶⁸VÁZQUEZ MURILLO, Manuel. *Manual de selección documental*. [S. l.]: S&C Ediciones, 1995, p. 29 i següents. (Biblioteca Archivística; 3); i a VÁZQUEZ MURILLO, Manuel. *Administración de documentos y archivos: planteos para el siglo XXI*. 3a ed. [S. l.]: Alfagrama Ediciones: 2008 (Biblioteca Alfagrama. Archivística; 1)

En aquest nou context, l'avaluació —i més concretament la identificació i gestió del valor primari— no és només determinant per preservar els documents, sinó que també és essencial per prendre decisions a l'hora de dissenyar sistemes de gestió de la informació, la seva explotació i consegüent rendició de comptes, i el seu manteniment i sostenibilitat al llarg del temps. La vinculació del valor primari amb els períodes de retenció facilita el disseny i execució d'accions de disposició dels documents i de dades en els sistemes de gestió de la informació.

Per tant, sembla lògic i sensat que determinar el valor primari condicioni el període de retenció a aplicar, i que aquest període es fonamenti en bases sòlides, jurídiques i objectives com és la prescripció de l'acte administratiu. Ara bé, quin tipus de prescripció cal aplicar: administrativa o penal? Com es pot identificar el període correcte de retenció? Com s'ha de calcular? Com s'apliquen aquests criteris de manera coherent, sistemàtica i àgil al conjunt d'una organització? I a múltiples organitzacions de forma homogènia?

La necessitat de garantir la seguretat jurídica de la destrucció de documents ha motivat l'elaboració d'una metodologia específica a l'Ajuntament de Girona per identificar i calcular els períodes de retenció. Aquesta metodologia sorgeix de la pràctica continuada desenvolupada tant en el marc de la institució com per la participació des de 1990 fins a 2015 en la Comissió d'Avaluació i Tria Documental de Catalunya (CNATD; des de 2008, CNAATD, en incorporar la regulació sobre accés), i també en els grups de treball vinculats a aquesta comissió sobre documentació municipal (des de 1994 fins avui). Per tant, el component pràctic resulta evident, de la mateixa manera que el contacte diari amb la realitat administrativa el converteix en una metodologia contrastada de forma constant.

L'estudi de la legislació de base, de la legislació sectorial i de nombrosos estudis de cas ens han permès identificar quatre factors essencials per als períodes de retenció. El primer, com bé va assenyalar Manuel Vázquez Murillo, és la vigència administrativa, mentre que els altres tres constitueixen els elements essencials per determinar el període de prescripció o termini precaucional. Els factors a considerar en la identificació de períodes de retenció són:

- La *vigència administrativa (V)* derivada d'un acte administratiu, entesa com el desenvolupament d'efectes que produeix una resolució administrativa i, per tant, la força dels documents per obligar, testimoniar o informar. Per exemple, un termini de 2 anys per realitzar una obra municipal, establerts mitjançant una contractació d'obres. Base jurídica: els plecs de clàusules del contracte i el contracte mateix.
- L'*anul·labilitat o revocabilitat (A)* d'actes administratius, instada per la persona interessada o per la mateixa institució. En la legislació espanyola la possibilitat d'anul·lar o revisar els actes administratius prescriu al cap de 4 anys de la resolució administrativa. Base jurídica: la llei de procediment administratiu.
- Les *responsabilitats derivades (R)* de tercers en l'exercici d'un dret durant la vigència administrativa d'un acte administratiu (per exemple, per possibles

infraccions administratives), o responsabilitats derivades del mateix Ajuntament basant-se en la seva responsabilitat patrimonial. Per exemple, la responsabilitat del director tècnic d'una obra sobre la solvència tècnica del projecte durant 10 anys, o de 15 anys per part del constructor, com a responsable de possibles vicis ocults en l'obra. Base jurídica: la legislació sobre contractació pública.

- El *control i auditoria (Ca)* o la rendició de comptes i fiscalització per part d'un òrgan de control extern, principalment econòmic. Per exemple, la possible fiscalització i auditoria de l'adjudicació d'un contracte d'obra pública o qualsevol resolució amb incidència pressupostària durant 7 anys. Base jurídica: la legislació en matèria de comptabilitat de les administracions locals.

Cadascun d'aquests factors (factors *VARCa*, per les inicials) comporta un termini concret. La seva superposició o concatenació permet determinar amb exactitud i objectivitat el període final de retenció d'un document, passat el qual el document es pot considerar prescrit des del punt de vista legal. Per tant, preval el termini més llarg des del tancament de l'expedient. D'aquesta manera, és possible establir el període de retenció en referència sempre a criteris de legalitat, sense necessitat de recórrer a períodes addicionals d'acord amb la subjectivitat de la prudència.

Sobre el tipus de prescripció que convé aplicar (administrativa o penal), es proposa considerar en principi la prescripció administrativa, no la penal. La raó és que per norma general els terminis de prescripció penal tenen un significatiu marge d'aplicació segons les condicions i els agreujants de cada delictes. En alguns casos, per exemple, hi ha variacions d'1 a 20 anys. Si apliquéssim aquests terminis, suposaria a la pràctica la conservació de la majoria de la documentació durant el termini de prescripció més llarg possible, la qual cosa és, sens dubte, absurd i poc eficient. No obstant això, en segons quins contextos no s'ha de descartar l'adopció consensuada de terminis de prescripció penal en funcions especialment sensibles davant l'opinió pública, com són la contractació pública o la concessió de subvencions.

Pel que fa al còmput del període de retenció, s'ha de fer a partir de la superposició de prescripcions per anul·labilitat o revocació de l'acte administratiu, per responsabilitats derivades i per control i auditoria a partir del tancament efectiu de l'expedient o de l'últim apunt en un registre. Per tant, resulta imprescindible determinar correctament el tancament dels expedients: per norma general, quan s'extingeixi la vigència administrativa. No obstant això, en expedients amb una vigència no definida prèviament, com l'aprovació d'un reglament, caldrà arbitrar determinades convencions com l'extinció del termini per presentar recursos a la resolució o l'acte administratiu que finalitza el procediment. En aquest cas el seu període de retenció vindrà condicionat pel termini per interposar un recurs d'anul·labilitat d'actes administratius o iniciar d'ofici la seva revocació. Si l'expedient tingués incidència pressupostària, també s'ha de tenir en compte el termini màxim de control i auditoria externa.

Anàlisi funcional: perspectiva i conceptes

Amb criteris raonablement objectius per identificar el valor primari i els terminis de retenció vinculats, queda per resoldre com aplicar-los coherentment i, sobretot, de forma sistemàtica i àgil al conjunt d'una organització o a múltiples organitzacions —especialment si parlem d'administracions públiques del mateix rang administratiu. D'acord amb els principis de l'arxivística l'aplicació de les disposicions de l'avaluació s'han de basar en el sistema de classificació de l'organització. Al seu torn, la classificació es basa en el tradicional trinomi «competències - funcions - activitats», d'acord amb els principis clàssics de l'arxivística. Ara bé, si ens referim a la seva aplicació real, i per tant homogènia, convindrem que més que un trinomi teòric és més aviat un nou Triangle de les Bermudes pel que fa a l'inexistent consens sobre què és una cosa i què és l'altra, tant si es tracta de classificació pretesament funcional, orgànica o de les dues coses alhora en la proporció que es prefereixi.

Més enllà del concepte de «funció», la identificació de les funcions d'una organització no és en absolut homogènia, ni tan sols en institucions del mateix rang administratiu. Per tant, la qüestió clau és si es pot normalitzar la identificació de funcions. Evidentment, el problema en la identificació de funcions sempre dependrà de la granularitat aplicada en l'anàlisi de l'organització, o fins i tot conjunt d'organitzacions, malgrat que estiguin en un mateix marc jurisdiccional.

En aquest sentit, coneixem massa bé els problemes derivats de la classificació orgànica, però el projecte PIVOT va posar de manifest les dificultats per elaborar una classificació estrictament funcional. A les dificultats d'elaboració cal afegir, a més, la problemàtica sobre la seva comprensió per part de les unitats productores, qüestió en absolut menor per a l'èxit d'un projecte de gestió documental. De l'experiència holandesa també es pot extreure una altra conclusió, al meu entendre, essencial: la necessitat de delimitar la granularitat d'anàlisi d'una organització. És a dir, fins a quin nivell de detall hem d'aplicar l'anàlisi de funcions, ja que la vaguetat del concepte «funció» pot tenir un efecte infinitament recursiu (funció, subfunció, subsubfunció...), especialment en organitzacions d'estructura administrativa complexa. Aquest plantejament és igualment necessari quan l'anàlisi de la producció documents es basa en el trinomi «competències - funcions - activitats», perquè sovint el resultat és un desglossament en cascada de subàmbits competencials, subfuncions, subactivitats, etc.

Per tant, aquesta proposta metodològica se centra en la simplificació de l'enfocament com a premissa, i té per objectiu identificar funcions bàsiques aplicables de forma transversal a qualsevol tipus d'administració pública. Dit d'una altra manera, identificar les funcions que existeixen tant en organitzacions de gestió centralitzada com en aquelles que, per la seva grandària, opten per la descentralització de funcions comunes de gestió o, fins i tot, la seva externalització. En el context de les administracions públiques, aquestes funcions transversals deriven de les seves potestats administratives i, en principi, poden ser aplicables amb independència del marc jurisdiccional

analitzat. D'altra banda, aquesta perspectiva podria també adaptar-se a les funcions pròpies de les organitzacions privades.

El plantejament de la metodologia que es proposa es basa en la combinació de tres dimensions d'anàlisi:

- Les funcions transversals bàsiques d'una organització.
- Els àmbits d'actuació en els quals es duen a terme les funcions anteriors.
- Les formes documentals bàsiques que produeixen cadascuna de les funcions en els respectius àmbits d'actuació.

Basant-se en l'experiència inicialment desenvolupada a l'Ajuntament de Girona, cal assenyalar que aquest mètode d'anàlisi és útil per a qualsevol tipus de projecte que requereixi una visió corporativa de l'organització, perquè permet identificar actius d'informació, el seu context jurídic i administratiu, la seva possible reutilització, les limitacions de privacitat o de seguretat per ser reutilitzades, el risc associat a aquestes limitacions, així com el valor a llarg termini per a la institució d'aquests actius d'informació.

Atenent a tot el que s'ha exposat, convé aclarir els conceptes vinculats a l'anàlisi funcional utilitzats en el marc d'aquesta proposta metodològica. Els conceptes bàsics amb les definicions són les següents:

- Potestat administrativa: Facultat d'una organització per exercir una funció transversal de manera exclusiva en un o més àmbits d'actuació, d'acord amb les competències atorgades o que li són pròpies. Per exemple: les potestats d'autoorganització municipal, reglamentària, sancionadora, tributària i financera, de planificació, etc.
- Funció transversal: Acció específica derivada de l'exercici d'una potestat administrativa en un o més àmbits d'actuació. Algunes funcions són inherents a l'existència d'una organització, com la de direcció o presa de decisions o, en l'àmbit públic, la intervenció administrativa. D'altres seran específiques segons els objectius de l'organització, els seus àmbits d'actuació i les seves competències, com per exemple la prestació de serveis.
- Àmbit d'actuació: Àrea general de gestió en la qual una organització desenvolupa les seves funcions transversals segons el seu nivell de competència. Per exemple: la gestió econòmica, la gestió del territori, els serveis comunitaris, etc.
- Competència: Delimitació específica per al desenvolupament d'una funció en un àmbit d'actuació concret. Per exemple, els límits a la intervenció administrativa (autoritzacions o sancions) segons un determinat àmbit o subàmbit d'actuació (edificació, seguretat ciutadana, etc.)
- Forma documental: En el context d'aquest treball, el concepte s'aplica en la seva accepció més bàsica, per tant, com a representació formal de la informació en el producte final d'un procediment administratiu. Els tipus bàsics són habitualment tres: registre, expedient i dossier.

- Ordinalitat: En relació amb la forma documental produïda, la característica de ser un document primari o preminent (autosuficient) o secundari (derivat o que té per objectiu incidir en un document primari). Per exemple, la modificació d'un contracte serà un document secundari en relació amb el contracte. També tindrà caràcter secundari la documentació necessària en el manteniment del padró d'habitants, el registre del qual tindrà la consideració de primari.

Els conceptes anteriors prenen rellevància especialment quan s'apliquen sobre la comprensió dels processos de gestió de les organitzacions. És a dir, què fan (accions), com ho fan (procés) i en què es basen quan ho fan (procediment). Tot i que no els tractarem en aquest article, convé aclarir aquests conceptes, molt sovint relacionats amb l'anàlisi funcional, la classificació o l'avaluació, i que, igualment sovint, són utilitzats de manera poc sistemàtica, la qual cosa genera no poques confusions sobre què és un tràmit, un procés o un procediment. Per tant, a fi d'evitar confusions i en el marc de la metodologia proposada els definim de la manera següent:

- Acció (tràmit o transacció): Cadascun dels passos formals necessaris per resoldre una tramitació administrativa. Les principals accions o tràmits tenen com a resultat l'elaboració d'un document convenientment validat i reconegut com a tal per totes les parts implicades. Algunes accions poden constar de diversos components o subseccions. Les metadades adequades sobre aquestes accions asseguruen el control de la traçabilitat i faciliten un context de qualitat en la producció del document, ambdós indispensables en un entorn digital.
- Procés: Seqüència de gestió del flux d'accions, formals o no, per aconseguir un producte o document de manera eficient, d'acord amb el procediment aplicable. Analitzar els processos des de la perspectiva arxivística és indispensable en l'actual tendència de desmaterialització de documents. Això resulta especialment rellevant quan el document es dilueix en dades generades a partir de formularis virtuals de sistemes gestors de bases de dades. L'anàlisi permet identificar en quin moment del flux de gestió una acció determinada ha de ser considerada i gestionada com a document i, com a tal, fixada, contextualitzada i preservada segons la classificació i disposició que tingui associada.
- Procediment: Regulació legal o normativa que determina una seqüència d'accions formals (tràmits o transaccions) per obtenir un producte final mitjançant una tramitació administrativa, d'acord amb un consens de garanties acceptades per totes les parts implicades. L'anàlisi funcional del procediment també és útil per identificar seqüències d'accions repetitives (en una mateixa funció transversal i àmbit d'actuació) o repetibles (segueixen les mateixes pautes però amb desenvolupaments diferents). Per exemple, qualsevol procediment que impliqui «concurrència pública competitiva» per adjudicar contractes d'obres, serveis o subministraments, contractar recursos humans, atorgar subvencions, convocar premis, etc. La pauta general, en aquest cas, seria l'aprovació de bases reguladores, convocatòria, propostes, valoració, selecció i formalització.

Avaluació funcional transversal, dimensions d'anàlisi

Quant a les tres dimensions d'anàlisi, la primera es fonamenta en la identificació de les principals funcions transversals. És a dir, en aquelles que basades en les seves potestats administratives es poden exercir de forma centralitzada o descentralitzada segons la complexitat de l'organització i, per tant, no basades en l'anàlisi d'una organització concreta, sinó d'un tipus d'organització concreta, en aquest cas majorment municipal però també comunes en el conjunt de l'Administració pública. A títol enunciatiu, les funcions identificades són:

- Direcció: Presa de decisions en l'acció de govern o en l'acció administrativa. La forma documental preeminent és el registre (llibre d'actes, resolucions, etc.), mentre que la forma documental secundària normalment correspon a expedients de suport per a l'elaboració dels documents preeminentes (convocatòria i ordre del dia, esborranys, etc.)
- Organització: Creació, constitució, modificació o dissolució d'òrgans polítics o administratius, delegacions de competències, etc. La forma documental preeminent és l'expedient.
- Administració: Gestió dels recursos necessaris per al funcionament de l'organització, ja siguin propis (patrimonials, econòmics, d'informació, humans, etc.) o mitjançant la seva provisió mitjançant recursos externs (contractació, sol·licitud de subvencions, etc.). La forma documental preeminent és el registre per al control dels recursos i per a la rendició de comptes, i compta amb els corresponents documents de suport en forma d'expedient. En canvi, en la provisió de recursos la forma preeminent és l'expedient, tot i que també es generen registres com a producte derivat, principalment com a instrument de rendició de comptes.
- Regulació normativa: Adopció de regles de prestació de servei, funcionament, control, etc. La forma documental preeminent és l'expedient, sigui per a la seva aprovació, modificació o derogació, per exemple, en ordenances, reglaments, normatives, circulars, etc.
- Planificació: Anàlisi, estudi, projecte i programació d'accions o previsions futures, siguin a llarg, mitjà o curt termini. Documentalment es tradueix essencialment en expedients d'aprovació o modificació. Per exemple, plans generals, programes i memòries d'actuació, projectes, pressupostos anuals i les seves respectives liquidacions, etc.
- Control administratiu: Intervenció i control en l'exercici de drets i obligacions de tercers o en la gestió de recursos humans de l'organització (inspecció, concessió d'autoritacions o llicències administratives, declaracions responsables, procediment sancionador o disciplinari, etc.). La forma documental preeminent és l'expedient, encara que poden generar-se registres de control i dossiers de suport amb actuacions sense resolució administrativa.
- Foment: Iniciatives de facilitació i millora social, econòmica, cultural, de qualitat, etc., en qualsevol dels àmbits d'actuació d'una organització. La forma documental preeminent és l'expedient, tot i que poden generar-se

registres de control i de rendició de comptes, o de suport (registres de subvencions atorgades, convenis de col·laboració, etc.).

- Prestació de serveis: Atenció a les necessitats de la persona, sigui de forma col·lectiva o bé individualitzada. La forma documental preeminent és l'expedient (expedient assistencial, clínic, acadèmic, etc.), mentre que els registres tindran un caràcter secundari com a instrument de control (gestió de persones usuàries, etc.).

En el marc d'una administració pública, aquestes funcions s'articulen amb àmbits d'actuació delimitats per les competències que corresponguin. D'aquesta manera, partint d'una anàlisi simplificada i anant dels aspectes generals als específics, una administració pública gestiona la seva pròpia organització, administra el territori i presta serveis als seus ciutadans. Traslladats els àmbits generals a àmbits concrets, a escala municipal podem distingir vuit àmbits d'actuació, amb els seus principals subàmbits operatius:

- Acció de govern: Òrgans de govern, consultius i de participació ciutadana, representació i protocol, identitat i integritat del municipi, i gestió de competències.
- Administrativa general: Administració i organització general, gestió documental i arxius, infraestructura tecnològica i de comunicació, comunicació i informació ciutadana, gestió dels recursos humans i serveis jurídics.
- Gestió econòmica: Administració del patrimoni, gestió i execució pressupostària, i gestió tributària i recaptació.
- Gestió del territori: Gestió de la població, planificació i gestió urbanística, equipaments i infraestructures municipals, edificació i ús del sòl, control d'activitats econòmiques i protecció mediambiental.
- Serveis generals o comunitaris: Abastament d'aigua, proveïments i mercats, enllumenat públic, neteja viària i gestió de residus, mobilitat i transport públic, salut pública, sanejament d'aigües residuals, seguretat ciutadana, serveis funeraris i via pública.
- Serveis a les persones: Assistència social, atenció a la joventut i a la gent gran, cultura, educació i esports.
- Desenvolupament econòmic i social: Foment de l'ocupació, l'habitatge, la promoció econòmica i el turisme.
- Cooperació interadministrativa: Organització d'eleccions municipals, eleccions generals, censos generals de diferent naturalesa, col·laboració en la intermediació administrativa, etc.

Aquesta visió necessàriament simplificada per a l'anàlisi funcional de les organitzacions també cal traslladar-la als productes documentals que deriven de l'exercici de cadascuna d'aquestes funcions en un àmbit d'actuació concret. És a dir, identificar a grans trets les formes documentals bàsiques que es produeixen. Això és especialment rellevant per analitzar i comprendre processos

de virtualització de tramitacions, tant per identificar les dades essencials com per determinar-ne el valor com a evidència de drets, obligacions i retiment de comptes.

Normalment, les formes documentals responen a tres tipus bàsics:

- Registres: Acumulació successiva d'assentaments informatius o, fins i tot, de transcripcions de documents (llibres d'actes o de decrets). Comprenen també els tradicionals «l·listats d'informació», estiguin administrativament formalitzats o no. En la seva versió paper, correspondrien als antics llibres de registre. En la seva versió actual, corresponen a conjunts de dades vinculades, coherents i homogènies gestionats en sistemes de bases de dades. Els registres tenen com a finalitat assegurar l'evidència i control de les accions. Quan el registre és la finalitat última de la tramitació administrativa, constitueix el document recapitulatiu de l'expedient. En cas contrari, el registre esdevé únicament un instrument de control d'altres documents
- Expedients: Acumulació successiva de documents vinculats a una mateixa tramitació administrativa d'un assumpte, siguin en paper, digitals o híbrids. La finalitat dels expedients és sempre la resolució d'un assumpte concret sobre la base del procediment administratiu i, per tant, normalment són individuals. No obstant això, en contextos específics hi ha expedients de gestió continuada que acumulen diverses gestions d'assumptes individuals. Aquest és el cas dels expedients personals, siguin en l'àmbit laboral, de la salut, assistencial, acadèmic o judicial. Malgrat això, que la vigència sigui de llarg recorregut no vol dir que totes les actuacions administratives s'incorporin directament a l'expedient principal, sinó que per al seu bon control haurien de conformar subexpedients relacionats amb el principal, fins i tot en el context digital.
- Dossiers: Agrupació de documents de suport a la gestió, per acumulació de documents que no requereixen resolució administrativa, com per exemple, peticions simples que generen un únic comunicat sense efectes administratius.

Guies d'aplicació: exemples a partir de l'experiència

Els àmbits d'actuació ofereixen una primera orientació sobre el valor secundari o permanent de la informació. No obstant això, no contribueixen a una delimitació clara entre les diferents funcions i activitats que comprenen, tampoc sobre els documents que generen o el seu valor primari, clau per a determinar els períodes de retenció. En canvi, en l'articulació d'àmbits d'actuació amb les funcions transversals de gestió, ja permeten una primera lectura d'alt nivell del funcionament de l'organització. A partir de la seva combinació, segons les peculiaritats i complexitat de cada organització, es poden traçar directrius sobre la conservació o destrucció de documents i mapejar l'aplicació de criteris i

terminis de retenció de forma homogènia, sobretot quan s'afegeixen les formes documentals a l'anàlisi i s'alineen amb la legislació⁶⁹.

A més, identificar funcions amb les seves formes documentals preeminents pot afavorir la creació de registres o la millora dels existents en aquelles funcions que els generen de forma secundària. Aquests registres, convenientment formalitzats, poden constituir documents recapitulatius que permetin eliminar determinats expedients. Això és especialment necessari en organitzacions que, generalment, per la seva complexitat organitzativa, no mantenen registres en la funció de direcció, espina dorsal de qualsevol sistema de gestió de la informació. També són igualment útils en la transparència de les actuacions públiques i, consegüentment, en el retiment de comptes a la societat.

En general, es pot assumir que els documents preeminents derivats de la *funció de direcció* i de la *funció normativa* tendiran a ser avaluats de conservació permanent, amb independència de l'àmbit o subàmbit de competència. En ambdós casos la vigència habitualment no està definida i com a criteri de retenció cal aplicar la seva possible anul·labilitat o revocació. D'aquesta manera, els expedients de la *funció de direcció*, la informació essencial dels quals queda recollida als respectius registres de resolucions o acords, poden ser destruïts vençut aquest termini, és a dir, actualment 4 anys.

La *funció d'organització*, focalitzada en la manera com s'estructura l'organització per a la presa de decisions i la consecució dels seus objectius, es materialitza de manera habitual en expedients amb un alt valor informatiu. Ara bé, cal distingir entre expedients de gestió a curt termini i expedients de gestió a llarg termini. Formen part del primer cas, per exemple, les delegacions de competències entre càrrecs institucionals, la constitució d'òrgans polítics o administratius, normalment limitats en el temps i que, de fet, sempre tenen el seu reflex en els corresponents registres de resolucions (*funció de direcció*). Aquests expedients estan sotmesos a criteris de retenció vinculats a la seva possible anul·labilitat o revocació i, per tant, poden ser destruïts en prescriure el termini en el qual això és encara possible. Són exemples del segon cas els expedients de creació, modificació o resolució d'entitats públiques de gestió que, tot i tenir el seu reflex en els registres de resolucions (en realitat, qualsevol acte administratiu en té o n'hauria de tenir...) contenen un alt valor informatiu per la justificació de la necessitat que la motiva i, molt especialment, els documents de formalització que continguin (cartes fundacionals, estatuts, etc.). Aquest tipus de documentació és de conservació permanent i el seu període de retenció s'ha de vincular a criteris de control i auditoria (actualment 7 anys).

Pel que fa a la identificació de terminis de prescripció per a la *funció d'administració*, centrada en la gestió de recursos de la institució mateixa, cal

⁶⁹Aquest tema també ha estat tractat a: CASELLAS, Lluís-Esteve. «Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?». A: *El Consultor de los Ayuntamientos: La gestión documental en la nueva Administración Digital* (SOLER, Joan, coord.), núm. 916/2017, Editorial Wolters Kluwer, p. 916-935, el qual també recull la legislació bàsica en l'àmbit estatal per identificar terminis de prescripció.
<http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2017_Destruccion-Transparencia.pdf> [Consulta: 2019.03.01]

dir que depenen tant de la forma documental com de l'àmbit concret: gestió econòmica i financera, gestió tributària, administració patrimonial, gestió de recursos humans, contractació, etc. En general, ha de prevaldre la conservació de *registres* per sobre dels *expedients*, als quals, extingida la vigència, caldrà aplicar els terminis de prescripció adequats, siguin de fiscalització i rendició de comptes, prescripció fiscal, responsabilitats derivades, etc. No obstant això, caldrà conservar els expedients si no existeixen registres o si aquests registres no recopilen tota la informació essencial dels expedients. Aquesta circumstància sol ser més freqüent en l'administració patrimonial: l'inventari general de béns a vegades resulta massa «general». També en la gestió de recursos humans es pot donar el mateix cas, on és habitual (encara que no recomanable) que el registre de servei de cada persona empleada es constitueixi a partir de l'acumulació d'expedients o, pitjor, per l'acumulació directa de totes les tramitacions en un sol expedient, desgraciadament de caràcter «enciclopèdic».

En aquesta funció, més que en qualsevol altra, sobretot si ens referim al control dels recursos econòmics, existeixen registres secundaris o auxiliars d'altres registres, que en alguns casos poden ser avaluats de conservació temporal, com ara en els registres vinculats al control detallat de la recaptació d'impostos. En ser aquesta funció nuclear en l'organització, per als registres identificats com a preeminents convé arbitrar una excepció en l'aplicació dels criteris de retenció basats en prescripció administrativa i, necessàriament, convenir un període de retenció major que l'establert per a l'ordinari de fiscalització i rendició de comptes. Aquest termini hauria d'estar alineat amb la prescripció penal de delictes contra l'Administració pública. Per tant, si es pren en consideració la pena màxima d'inhabilitació de 20 anys per malversació, prevista al Codi penal (art. 432.3), la prescripció del possible delicte se situaria en 15 anys des de la comissió de l'última infracció (Art. 131.1).

La *funció de planificació* es materialitza, generalment, sota la forma documental d'expedients i tendeix a ser de conservació permanent amb independència de l'àmbit competencial. D'altra banda, els documents derivats d'aquesta funció tenen habitualment una vigència definida. En conseqüència, s'han d'aplicar les corresponents prescripcions per responsabilitats derivades a partir de l'extinció de la vigència si aquesta va més enllà del termini d'anul·labilitat o revocació de l'acte administratiu que el motiva. De la mateixa manera, si el desenvolupament dels seus efectes administratius deriva en actuacions amb incidència pressupostària, s'ha d'aplicar la prescripció de fiscalització i rendició de comptes a partir de l'últim acte administratiu amb efectes comptables, generalment una resolució administrativa.

En alguns casos, la forma documental pot ser determinant per a l'adopció de decisions, ja que l'existència de registres amb caràcter recapitulatiu pot facilitar la destrucció dels expedients que els motiven sense perdre informació essencial. Per contra, si no existeixen ho impossibilitaran. En la *funció de control administratiu*, els exemples més evidents són en relació amb el règim de comunicació i de declaració responsable referits a obres i activitats. En aquests casos, resulta indispensable el manteniment i la formalització administrativa

d'un registre amb dades de qualitat i convenientment securitzades en els sistemes de gestió, és a dir, que evitin les modificacions per l'actualització de la informació.

Quant a l'atorgament de llicències municipals o autoritzacions, el valor informatiu a mitjà termini és extremadament baix, a excepció d'aquelles llicències que puguin incidir a llarg termini en drets de tercers o bé ser d'interès per al desenvolupament mateix de les funcions inspectores de l'Administració. En són exemples, les activitats econòmiques subjectes a llicència o les llicències d'obra de nova construcció, de gran reforma o rehabilitació que requereixen projecte tècnic específic, però no així les llicències urbanístiques menors.

A grans trets, la resta de llicències i autoritzacions (ús comú especial o ús privatiu de béns públics) poden ser destruïts un cop prescrita qualsevol possible responsabilitat derivada originada durant el període de vigència, sempre que també hagi prescrit la possible anul·labilitat de l'acte administratiu que la va atorgar. Cal tenir en compte que, en aquests supòsits, no s'hauria d'aplicar la prescripció de control i auditoria per la seva incidència pressupostària. Atesa la naturalesa d'ingrés directe de les taxes i els impostos aplicats, seria suficient considerar la subjecció a la seva prescripció fiscal (4 anys). Tanmateix, els seus corresponents assentaments als registres comptables sí que estarien subjectes a la prescripció de control i auditoria, com a mínim 7 anys.

Pel que fa a la potestat inspectora i sancionadora de la *funció de control administratiu*, els expedients derivats d'inspecció administrativa poden ser destruïts en prescriure la possible infracció si no han donat lloc a expedient sancionador o disciplinari. Les principals actuacions tenen el seu reflex en les corresponents resolucions del llibre registre de resolucions, siguin decrets o acords. Però també altres registres poden aportar informació col·lateral que ofereix traçabilitat d'accions de forma indirecta, com ara els assentaments al registre d'expedients, els registres d'entrada i sortida de documents o, en el cas de multes coercitives, també els corresponents a assentaments comptables.

De la mateixa manera, en expedients de naturalesa sancionadora o disciplinària (si afecta personal) la prescripció de la sanció determinarà el període de retenció, especialment en infraccions lleus i greus i en matèria de personal amb independència de la tipificació de la falta. Ara bé, en el cas concret d'expedients sancionadors per infraccions molt greus, la possible conservació de l'expedient només hauria de ser considerada en els casos d'especial rellevància pública i en aquells supòsits en els quals la infracció estigui tipificada en un marc normatiu comú. És a dir, que la seva tipificació no pugui basar-se només en la regulació emanada de la mateixa institució, com per exemple en el cas d'ordenances municipals, en les quals la gravetat de les infraccions pot variar d'un municipi a un altre. En qualsevol cas, la conservació de l'expedient sempre ha de ponderar si es tracta d'una persona física i si aquesta té o no un caràcter públic, la qual cosa condicionarà la possible dissociació, anonimització o pseudonimització de dades en el moment de la prescripció.

La *funció de foment*, en general sota la forma documental d'expedient, tendeix a ser de conservació permanent i, puntualment, de conservació parcial, com per exemple en la convocatòria de subvencions, en les quals només es conservarien les bases, els projectes seleccionats i les corresponents memòries justificatives. Aquests criteris serien aplicables, com s'ha apuntat anteriorment, a qualsevol expedient que s'ajusti a un procediment de «concurrència pública competitiva» per a la seva resolució. A aquesta funció de foment sempre cal considerar l'aplicació de terminis de retenció vinculats a criteris de fiscalització i rendició de comptes a efectes d'execució pressupostària i, sempre, a partir del venciment de la seva vigència administrativa.

La documentació derivada de la *funció de prestació de serveis* comprèn principalment expedients amb limitacions d'accés, encara que amb diferents nivells de restricció. Tot i que la restricció d'accés no ha de condicionar la conservació o destrucció de documents, sí que s'ha de valorar la possible necessitat de dissociar dades si determinats tipus d'expedients han de ser conservats, fins i tot si responen al resultat d'aplicar un mostreig estadístic. També cal valorar l'existència de documents recapitulatius que recullen el principal valor informatiu d'aquests expedients, com registres o memòries d'actuació. Aquesta circumstància, que cal potenciar en el disseny dels actuals sistemes d'informació, hauria de permetre eliminar els expedients un cop prescrits i conservar els registres, sense pèrdues significatives de valor informatiu però complint els requeriments corresponents en matèria de protecció de dades personals. En el cas que aquests registres no existeixin, es pot plantejar un mostreig estadístic sempre que el mètode garanteixi que no és a l'atzar, sinó realment representatiu, qüestió condicionada a l'existència d'un volum mínim d'expedients per any.

D'altra banda, l'avaluació també ha de valorar la diferent naturalesa del servei prestat per tal d'identificar correctament els terminis de vigència administrativa i de prescripció. En l'exercici d'aquesta funció, la vigència no sempre és un element definit, per exemple en expedients d'assessorament ocupacional o en expedients personals d'atenció social. Per exemple, si la prestació es correspon a un servei delimitat (ex.: expedients d'assessorament ocupacional) i aquest servei és gratuït, el termini de retenció ha de ser l'aplicable al de la prescripció per la responsabilitat patrimonial de l'Administració. Si per contra, es tracta d'expedients de prestació continuada del servei (ex.: expedients d'atenció social) sense vigència prèviament establerta, el termini pot equiparar-se a altres de caràcter més general a comptar des de l'última atenció prestada, per exemple, els 5 anys fixats legalment sobre responsabilitat per accions personals. Ara bé, en el supòsit que el darrer acte administratiu tingués incidència pressupostària (ex.: ajuts socials a les persones), caldria aplicar el corresponent termini vinculat a la possible fiscalització i rendició de comptes.

Més enllà de conservar i eliminar, la reutilització corporativa de resultats

L'articulació de les tres dimensions d'anàlisi funcional que es proposen (funcions transversals, àmbits d'actuació i formes documentals) permet traçar directrius homogènies i coherents sobre la conservació o destrucció de documents. No obstant això, al mateix temps també proporciona una fàcil i ràpida comprensió de l'alt nivell de l'organització. Ara bé, en funció de la granularitat de l'anàlisi, el nivell de coneixement pot resultar molt més detallat, fins i tot més enllà de la unitat que conforma un expedient. És a dir, la perspectiva funcional també pot aplicar-se a l'anàlisi de les tipologies de documents per determinar el seu valor informatiu en relació amb el tipus expedient en què s'han generat. Per tant, els principals beneficis d'aquesta metodologia d'anàlisi són:

- Un coneixement que abasta el funcionament global de l'organització, amb informació granular del més general al més específic.
- La identificació del valor informatiu de cadascuna de les funcions exercides amb la vàlua del seu abast per a l'organització, sigui permanent o temporal, i que cal assegurar que es reflecteixi adequadament en documents.
- L'assignació de terminis de retenció i criteris de disposició basats en fonaments objectivables, com anteriorment s'ha exposat, indispensables per a l'establiment de polítiques de preservació i d'eliminació, però també valuoses per a la protecció de dades, la reutilització de la informació i el retiment de comptes.

Cal afegir que la identificació i la valoració del tipus d'informació d'aquestes funcions i dels documents produïts permet l'aplicació homogènia de criteris d'accés d'acord amb la regulació de la transparència de les actuacions de l'Administració pública. Evidentment, el règim d'accés de la documentació comporta també la identificació de les corresponents limitacions o restriccions,⁷⁰ siguin per tractar matèries classificades o per contenir dades de caràcter personal.

En aquest sentit, per a l'organització és vital disposar d'aquesta informació: quins documents són de preservació permanent, quins no ho són i fins quan s'han de conservar per estar subjectes a publicitat activa, per rendició de comptes o perquè són susceptibles de ser consultats en l'exercici del dret d'accés dels ciutadans, a més de protegir i no divulgar les dades personals que continguin. Per tant, es tracta d'informació essencial per a la valoració i gestió de riscos en la governança de la informació. Riscos que no només impliquen la gestió interna de la informació, sinó que han de ser valorats correctament quan es produeixin externalitzacions de serveis que incloguin la gestió d'aquests actius d'informació, siguin per ser informació d'alt valor informatiu o

⁷⁰Per a l'establiment de règims d'accés basats en aquesta metodologia d'anàlisi vegeu CASELLAS, Lluís-Esteve. «Transparència a l'Administració pública: què hi aportem a els Arxivers?». *Lligall. Revista d'Arxivística Catalana*, 38 (2015). Barcelona: Associació d'Arxivers i Gestors de Documents de Catalunya, pàg. 64-93. L'article també recull la legislació bàsica estatal i catalana per a la identificació de terminis de prescripció, alineada amb la inclosa a CASELLAS, 2017 (Nota 5) <http://www.girona.cat/sgdap/docs/12_CASELLAS_Transparencia_CAT_2015.pdf> [Consulta: 2019.03.01]

reputacional per a l'organització, o per contenir informació reservada o sensible referida a persones.

Així mateix, en l'entorn digital la gestió del risc també ha de tenir en compte les prestacions de serveis de tercers que suposin l'emmagatzematge o la gestió d'aquests actius al núvol. Si bé la gestió en el núvol sembla cada vegada més inevitable, és igualment cert i prudent regular convenientment la titularitat de la informació i dels documents, la identificació del titular i la localització dels servidors, el marc jurisdiccional que els dona suport, les mesures de seguretat dels seus sistemes d'informació i del personal que els gestiona, la preservació dels documents en condicions d'autenticitat, la portabilitat de dades, les mesures de protecció de dades personals o sensibles, etc.⁷¹ Per descomptat, sempre en relació amb la criticitat de les funcions i àmbits d'actuació afectats, així com els documents i dades derivades.

La tendència actual de desmaterialització de documents en dades⁷² requereix necessàriament polítiques cooperatives en tots els àmbits implicats per a una gestió eficient i sostenible en el temps: transparència, dret d'accés, protecció de dades personals, dades obertes, gestió de riscos i seguretat de la informació. La perspectiva arxivística pot donar una resposta eficaç a aquestes necessitats compartides des del punt de vista de la *gestió del cicle de vida de la informació* i del coneixement de les dades que cada *funció* genera en els diferents àmbits d'actuació de l'organització. Per exemple, en relació amb la seguretat informàtica les accions vinculades a la gestió dels actius d'informació es poden determinar mitjançant:

- La *identificació dels actius d'informació* amb la corresponent descripció de les seves estructures de dades.
- L'*avaluació dels actius d'informació* a través de l'anàlisi de les funcions i activitats que motiven la creació dels conjunts de dades.
- La *preservació de l'autenticitat* mitjançant l'aplicació dels procediments i requisits formals i tècnics que documenten i garanteixen el context, la identitat i la integritat dels conjunts de dades definides com a documents.
- Finalment, i derivat de la preservació de l'autenticitat, l'*extracció de dades* de forma regular i sistemàtica sota la forma documental de *registre*, i la seva incorporació al sistema de gestió de documents de l'organització.

Si bé en termes de seguretat informàtica la incorporació d'aquestes accions de gestió del cicle de vida contribueix a identificar, dimensionar i mitigar riscos, ¿quin seria el valor afegit per a projectes de dades obertes i per a la gestió correcta de la protecció de dades personals? Alguns dels beneficis que aporta aquest enfocament de l'avaluació arxivística són:

⁷¹BUSHEY, J. et. al. «Lista de verificación para contratos de servicios en la nube» (BARNARD, A. trad.) InterPARES TRUST Project. <https://interparestrust.org/assets/public/dissemination/ABAITRUSTNA14_FINAL_checklist_julio-29_2016TRAD.AB_.pdf> [Consulta: 2019.03.01]

⁷²CASELLAS, Lluís-Esteve. «A la preservación de datos... ¡y más allá!». A: *Legajos. Boletín del AGN*, núm. 9 (gener-abril, 2016). Vuitena època, any 3. Mèxic: Archivo General de la Nación, p. 157-187. <http://www.girona.cat/sgdap/docs/CASELLAS_2016_Legajos-Datos.pdf> [Consulta: 2019.03.01]

- Un control més efectiu i complet dels actius que contenen dades de caràcter personal, el mapatge d'actius reutilitzables en un context de dades obertes i la identificació de les dades sensibles que s'han de dissociar.
- La selecció de les dades de valor que constitueixen un *registre administratiu*, o que el poden constituir mitjançant una formalització prèvia, així com les seves característiques formals i tècniques.
- La identificació precisa de les dades rellevants que poden ser publicades, així com l'avaluació del risc associat a la seva publicació.
- L'aplicació de calendaris de retenció sobre aquests actius; també, l'establiment de procediments per a la seva correcta disposició, de manera que reforcin la conformitat legal en relació amb la protecció de dades personals.
- La fiabilitat dels conjunts de dades obertes resulta altament reforçada amb la implementació dels requisits per preservar l'autenticitat de les fonts.
- Els processos d'extracció regulats i normalitzats de polítiques de preservació de documents també es poden aplicar per obtenir productes de dades obertes, reforçant així la seva fiabilitat i integritat.
- Els procediments de dissociació de dades personals poden ser inclosos ja en la fase de disseny dels processos d'extracció, d'acord amb el principi de privacitat per disseny.

En definitiva, per a l'organització resulta clarament beneficiós implementar criteris d'avaluació arxivística per gestionar el cicle de vida dels actius d'informació. En un context accelerat de *datificació*, la transparència i l'obertura de dades, la protecció de la privacitat, la gestió de riscos, la seguretat de la informació i la preservació arxivística de dades adquireixen una rellevància i valor significatius, també econòmic. Cal tenir present que l'enfocament global dels nous criteris de l'avaluació arxivística permet introduir factors predictius en la gestió de sistemes d'informació. Per tant, incloure aquesta anàlisi en la fase de disseny no només suposa un estalvi de recursos considerable per evitar els costos afegits a qualsevol actuació correctiva posterior, sinó també la possibilitat d'obtenir beneficis en l'optimització de la informació des del mateix moment que aquests sistemes de gestió es posen en funcionament. En definitiva, el valor afegit de l'avaluació és el de contribuir a una major cooperació en l'establiment i desenvolupament d'aquestes polítiques.

Reflexió final

L'avaluació va deixar de ser «avaluació de documents» en el moment que l'arxivística va posar el focus d'atenció en l'origen dels documents i, molt especialment, en el disseny dels sistemes que els produïen quan ja era impossible l'avaluació document a document. Afirmar que tot ha començat amb el document digital, com alguna vegada s'ha afirmat, no és del tot cert. Qui hagi

treballat (durament...) en gestió de documents sap de sobres que també en paper es requeria estar present a l'inici del cicle de vida dels documents. És precisament en aquesta confluència quan sorgeix la pregunta clau: com distingir l'anàlisi documental per dissenyar un SGD de l'anàlisi documental per determinar la disposició final dels documents produïts?

En realitat, estàvem treballant des de la mateixa perspectiva. És llavors i només llavors quan ens adonem del valor real de l'avaluació, i que aquesta avaluació va més enllà de la conservació o l'eliminació dels documents. Com anomenar aquesta perspectiva que en la pràctica suposa una anàlisi de l'organització? I com diferenciar-la d'altres anàlisis centrades en el mateix subjecte però amb diferents objectius? L'avaluació arxivística de l'organització és precisament aquesta anàlisi funcional des d'una perspectiva específica, des d'una perspectiva global del cicle de vida de la informació: des de la concepció dels sistemes a la determinació de la memòria, passant per la valorització dels actius d'informació des de diferents punts de vista i per als diferents tipus de persones usuàries en cadascuna de les fases del cicle de vida de la informació.

L'avaluació arxivística té, per tant, un clar valor afegit per a les organitzacions. Tanmateix, aquest valor afegit només es crea si l'avaluació parteix de models d'anàlisi consolidats, d'aplicació homogènia, coherent, compartida i, sobretot, amb bases objectivables que puguin ser fàcilment auditades i publicades. En aquest sentit, la metodologia exposada parteix d'una experiència consolidada en els darrers anys a l'Ajuntament de Girona. Pot considerar-se un model d'anàlisi consolidat? Al meu entendre, sí. Va néixer de la pràctica, de l'anàlisi de la casuística en el si de l'organització però també s'ha confrontat amb la casuística d'altres institucions. Tanmateix, segueix sent un treball en progressió permanent. Si fins ara els resultats més visibles han estat en la determinació de períodes de retenció i la disposició final dels documents, progressivament l'anàlisi ha derivat en pautes sobre el dret d'accés a la informació, la reutilització de dades i les limitacions motivades per la protecció de dades personals i, més recentment, la seguretat de la informació i l'avaluació del risc associat a la informació i als documents. Molt de camí per recórrer.

No obstant això, hi ha dues qüestions essencials a tenir en compte sobre la seva valoració com a model. La primera és que tingui capacitat d'anàlisi preventiva, fins i tot predictiva, sobre el funcionament d'una organització. Aquest darrer aspecte ha quedat a bastament demostrat quan s'han hagut de posar les bases de gestió per al funcionament d'organismes de creació recent, o bé quan s'ha intentat homogeneïtzar aquestes mateixes bases en diferents organismes. Fins ara aquestes pautes d'anàlisi han donat sempre bons resultats, la qual cosa permet proposar solucions ja en la fase de disseny dels sistemes de gestió, però podem anar més enllà?

L'avaluació arxivística es fonamenta en la classificació i estem acostumats a la perspectiva jeràrquica d'un quadre de classificació. És a dir, a una perspectiva en dues dimensions en la sistematització de la informació. No obstant això, ja fa temps que les estructures administratives d'una organització han deixat de ser

verticals, o només verticals. Tanmateix, la distribució del treball en organitzacions més horitzontals tampoc no correspon exactament a la realitat. Les organitzacions actuals tendeixen a organitzar-se de forma matricial, amb fluxos de treball i d'informació (processos) en totes direccions (verticals, horitzontals, diagonals) i en tots els sentits (de dalt a baix, de baix a dalt, esquerra-dreta, etc.). Les organitzacions adopten estructures polièdriques segons el model de direcció i de gestió. En aquests nous entorns polièdrics, l'aplicació de criteris d'anàlisi basats en funcions transversals bàsiques és fonamental per identificar patrons de gestió i d'organització de la informació.

Aquests patrons constitueixen *fractals d'informació*⁷³ que, d'una manera o altra, es reproduïen a diferent escala de forma similar o en formes que poden ser previsible. Les diferències entre aquests fractals d'informació i com s'articulen en el si d'una mateixa organització o en relació amb altres organitzacions hauran de ser identificats en el futur, però certament estaran motivades pels estils de direcció o d'organització, els contextos socials o culturals, o pels diferents objectius en els quals focalitzen la seva activitat. En qualsevol cas, les seves variants respondran a condicionants derivats de la naturalesa de les organitzacions, com a sistemes complexos i dinàmics que són i que poden encaixar perfectament amb el concepte de la teoria del caos. D'aquí el valor d'identificar funcions transversals bàsiques com a fractals, és a dir, com a eines d'anàlisi del sistema dinàmic que és una organització.

En aquest sentit, limitar el potencial de l'avaluació arxivística a una única finalitat, per important que sigui la depuració de la informació i la consegüent eliminació de la documentació, no només és un error estratègic corporatiu (que també n'hi ha) sinó també un malbaratament notable dels recursos. Avaluar no és una tasca senzilla malgrat que la metodologia proposada permeti fer-ho de forma molt més àgil, ràpida i sistemàtica. Per aquest motiu, que les organitzacions impulsin anàlisis globals del seu funcionament des de perspectives diferents és realment enriquidor. El problema és que aquestes anàlisis es portin a terme de forma absolutament inconnexa, i d'aquí, el malbaratament de recursos.

Finalment, i una qüestió no menor, és que aquesta metodologia d'anàlisi funcional necessita encara ser contrastada més a bastament en altres contextos organitzatius i jurisdiccionals, per dotar de més robustesa el model. I això no vol dir necessàriament aplicar les mateixes guies d'aplicació, sinó aplicar les mateixes perspectives d'anàlisi i raonament. Animo el lector⁷⁴ (a qui agraeixo haver arribat fins aquí) a posar-ho en pràctica, a confrontar-ho, a debatre-ho o a rebatre-ho, perquè el resultat, sigui quin sigui, sempre serà beneficiós.

⁷³Fractal: objecte geomètric l'estructura bàsica del qual, fragmentada o aparentment irregular, es repeteix a diferents escales.

⁷⁴En aquest sentit, agraeixo els comentaris de Pilar Campos Martínez a l'article publicat a REDAR, que m'han motivat a precisar alguns punts amb més claredat.

FUNCIONS TRANSVERSALS: Orientacions generals per al règim disposició i el règim d'accés dels documents primaris i secundaris

FUNCIÓ	SUBFUNCIO	ACCÉS CNAATD	FORMA DOC. 1a	CONSERVACIÓ			FORMA DOC. 2a	CONSERVACIÓ		
Direcció	-	C (D)	Registre	Sí	-	-	Expedient	-	No	-
Organització	-	A/C1	Expedient	-	No	Parcial	Expedient	-	No	Parcial
	Econòmica	C1/C2/C3	Registre	Sí	-	-	Expedient	-	No	-
		-	-	-	-	-	Registre	Sí	No	-
	Tributària	D3	Registre	-	-	Mostreig	Expedient	-	No	-
Administració de recursos	Patrimonial	C1	Expedient	Sí	-	-	Registre	Sí	-	-
	Recursos Humans	C1	Expedient	-	-	Parcial	Expedient	-	-	Parcial
		-	-	-	-	-	<i>Registre</i>	Sí	-	-
	Contractació	C3	Expedient	-	-	Parcial	Registre	Sí	-	-
	Informació*	C1/C2/C3	Registre	Sí	-	-	Expedient	-	No	-
Regulació	-	A	Expedient	Sí	-	-	Expedient	Sí	-	-
Planificació	-	A/B/C	Expedient	Sí	-	-	Expedient	Sí	-	-
Control administratiu	Llicències	C1	Expedient	Sí	No	-	Expedient	Sí	No	-
	Sancions	C3	Expedient	-	No	-	<i>Registre</i>	Sí	-	-
Foment	Subvencions	C1	Expedient	-	-	Parcial	Registre	Sí	-	-
	Convenis	A	Expedient	Sí	-	-	Registre	Sí	-	-
Prestació de serveis	Puntual	C1/C2	Expedient	-	No	-	<i>Registre</i>	Sí	-	-
	Continuada	C1/C2	Expedient	-	-	Mostreig	<i>Registre</i>	Sí	-	-

* Codis orientatius d'accés segons la categorització de la CNAATD (2015, Supòsits d'accés adequats a la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern, https://cultura.gencat.cat/web/.content/dgpc/arxius_i_gestio_documental/03_cnaatd/02_Acces/01_Suposits_acces/Suposits-acces-Lleis-transparencia-def..pdf)

* La 'C' sense ordinal (1, 2, 3) significa que la limitació variarà segons l'àmbit d'actuació concret.

* Recursos d'informació bàsica: registres de licitadors, padró municipal d'habitants, sistemes de informació geogràfica, inventaris i catàlegs d'expedients, etc.

