

LA IMPLEMENTACIÓ DE L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ A CATALUNYA. EL ROL DE LA COMISSIÓ NACIONAL D'ACCÉS, AVALUACIÓ I TRIA DOCUMENTAL

*Lluís Cermeno Martorell
M. Teresa Ferrer i Fontanet
Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya*

En els darrers anys s'ha produït un interès creixent en la gestió de l'accés a la documentació pública derivat, probablement, d'una combinació de factors com per exemple l'exigència social d'una major transparència de l'acció de les administracions públiques, la preservació de la intimitat de les persones en entorns cada cop més digitalitzats, la necessitat d'usar dades per a finalitats de negoci, etc.

Així doncs la funció de facilitar als usuaris l'accés als documents, que sempre ha estat una de les principals missions dels arxius, ha assolit una posició central en l'arxivística actual.

En aquesta comunicació es vol donar a conèixer la tasca que en matèria d'accés a la documentació ha estat duent a terme des de l'any 2008 la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental de Catalunya (CNAATD) un òrgan que parteix de l'experiència prèvia en matèria d'avaluació documental i que a partir de l'any 2008 incorpora funcions vinculades a la gestió de l'accés a la documentació de les administracions públiques de Catalunya.

1. El rol que ocupa la CNAATD en el Sistema d'Arxius de Catalunya

La Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, és la norma que estructura el Sistema d'Arxius de Catalunya (SAC) definint-ho al seu article 16.1 com "el conjunt d'òrgans de l'Administració i d'arxius que, amb normes i procediments, garanteixen d'acord amb els seus valors, la gestió, la conservació, i la difusió correctes de la documentació de Catalunya, i l'accés a la mateixa".

En aquest cas els òrgans de l'Administració són tres, un de caràcter actiu i dos de caràcter col·legiat. La Subdirecció general d'arxius i museus que depèn de la Direcció General d'Arxius, Biblioteques, Museus i Patrimoni del Departament de Cultura és la unitat de caràcter actiu sobre la qual recau la responsabilitat de dotar d'instruments i recursos tècnics i normatius el SAC a més de controlar-ho i promoure'l. Així mateix existeixen dos òrgans de caràcter col·legiat: el Consell Nacional d'Arxius i la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental. Ambdós òrgans, dins dels límits funcionals que determina la llei, estenen la seva acció al conjunt d'arxius del Sistema.

La Llei 10/2001 atribueix a la CNAATD competències en matèria d'avaluació i accés als documents.

Les funcions en matèria d'accés són les següents:

(Art. 19.2):

Primera. Promoure l'exercici del dret d'accés als documents de les persones i les entitats públiques i privades.

Segona. Emetre informe sobre les reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat el seu dret d'accés als documents.

Tercera. Emetre informe sobre les derogacions singulars de la normativa sobre accés als documents, en els termes establerts per l'Article 34.3.

(Art. 34)

4. La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental ha d'establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics. En resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics, la Comissió ha de fer constar el règim aplicable a l'accés als documents que hagin de conservar-se.

Les funcions en matèria d'avaluació documental són:

(art. 19.2.b)

b) Quant a l'avaluació i tria de la documentació:

Primera. Elaborar les taules d'avaluació documental, elevar-les a l'aprovació del conseller o consellera de Cultura i controlar la seva correcta aplicació.

Segona. Resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics.

Tercera. Avaluar els documents privats integrants del patrimoni documental que no hagin estat declarats d'interès nacional ni hagin estat inclosos al Catàleg del patrimoni cultural català, i autoritzar la seva eliminació, si procedeix.

Encara que és actualment la Llei 10/2001, d'arxius i documents la que crea i estableix les funcions de la CNAATD hem de dir que l'antecedent directe d'aquesta és la Comissió Nacional d'Avaluació i Tria de Documents (CNATD) amb què hi ha una continuïtat funcional en matèria d'avaluació documental. La CNATD va iniciar la seva activitat l'any 1991, havent estat creada l'any anterior mitjançant el Decret 117/1990, sobre avaluació i tria de documents de l'Administració Pública (DOGC 1297). Actualment és el Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents (DOGC 5056) la norma que determina la composició de la comissió i concreta les seves funcions. A continuació comentarem breument les principals característiques d'aquest Decret, del funcionament habitual de la comissió.

2. Composició i organització de la CNAATD

El Decret 13/2008 ha previst un nombre de vocalies suficient per garantir la pluridisciplinarietat alhora de tractar l'avaluació i accés als documents. En concret són 17 vocalies que es reparteixen entre 9 arxivers representats els principals arxius del sistema d'arxius de Catalunya i 8 professionals d'altres àmbits, especialment de l'àmbit jurídic, acadèmic i de tecnologies de la informació. La distribució de les vocalies és d'aproximadament d'un 50% entre aquests dos grups el que permet a la comissió realitzar l'avaluació tenint en compte tots els punts de vista que poden incidir sobre la documentació. Destaquem que, atesa la rellevància que té la normativa sobre protecció de dades personals, la CNAATD incorpora un representant de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).

Un altre canvi establert pel Decret 13/2008 és el de la creació d'una comissió permanent. Aquesta comissió permanent està composta per un número limitat de membres del ple i té com a principal funció la d'acordar l'ordre del dia que ha de tractar el ple. Amb l'objectiu de poder donar resposta de forma àgil i dins dels terminis previstos per la Llei 10/2001 la comissió permanent té delegades les següents competències del ple de la CNAATD: *Emetre informes sobre les reclamacions d'accés als documents i emetre informes sobre derogacions singulars de la normativa sobre accés a documents públics* (Resolució CMC/599/2009). Si no hi ha cap cas que requereixi l'emissió d'informes la comissió permanent es reuneix, aproximadament, una setmana abans del ple per fixar l'ordre del dia. Tota resolució adoptada per la comissió permanent ha de ser informada a la comissió durant el primer ple que se celebri d'aquesta.

La secretaria de la comissió té un doble paper, d'una banda desenvolupa les funcions pròpies d'administració de qualsevol secretaria (convocatòria de les reunions, elaboració de les actes de les reunions, emissió dels corresponents certificats de les resolucions adoptades, control de l'arxiu, etc...) d'altra banda exerceix un paper de referent tècnic en aquesta matèria tant per a la pròpia CNAATD com, sobretot, per als arxius del sistema. Apuntem algunes accions de la secretaria en aquest camp. Per exemple revisa esborranys de propostes d'accés i avaluació documental a petició dels responsables dels arxius que presenten proposta. Revisa les propostes d'accés i avaluació documental prèviament a la seva admissió a ser tractades en el corresponent ple i si detecta algun error notifica els arxius que els corregeixin. Perquè tinguin una idea del volum que significa aquest aspecte indicar que l'any 2013 es van realitzar 232 consultes. Des de l'any 2008 fins al 2013 s'ha donat resposta a un total de 1.124 consultes formulades per arxivers de les diferents administracions el que representa un promig d'unes 187 consultes per any.

Dins de l'acció de la CNAATD hem de destacar la tasca que duen a terme els grups de treball d'aquesta. En un balanç general hem de dir que al llarg dels anys d'actuació d'aquests grups han elaborat aproximadament la meitat de les taules de d'avaluació documental vigents. Els grups de treball són anomenats pel president de la CNAATD, s'especialitzen en àmbits funcionals concrets i estan coordinats per un vocal de la comissió. Aquest vocal és el que assegura la coherència tècnica del treball del grup i és el que informa la CNAATD i presenta a resolució del Ple les propostes elaborades pel grup.

Actualment hi ha constituïts cinc grups integrats per 28 arxivers de diferents institucions. En concret estan en actiu el Grup de Treball d'accés i avaluació de documentació municipal, coordinat per Lluís-Esteve Casellas; Grup de treball d'accés i avaluació de documentació de les universitats públiques, coordinat per Miquel Casademont; Grup de treball d'accés i avaluació de documentació d'assistència i serveis socials, coordinat per Jaume Sardà; Grup de treball d'avaluació i accés de tributs de la Generalitat de Catalunya, coordinat per Lluís Cermeno; i el grup de treball d'avaluació i accés a la documentació Policia Local, coordinat per Francesc Giménez.

3. Les taules d'avaluació i accés documental

Les taules d'avaluació i accés documental (TAAD) són disposicions normatives que d'acord amb l'article 10 de la Llei 10/2001 han de ser aprovades pel conseller de Cultura en forma d'Ordre, integrant-se així a l'ordenament jurídic.

Les TAAD fixen el règim general d'accés i el termini de conservació de les sèries documentals. Actualment hi ha vigents 750 taules d'avaluació documental aprovades en el període que va de l'any 1994 a l'actualitat. D'aquest conjunt, és a partir de l'any 2012 que es publica la primera Ordre en la qual figura el règim d'accés. A hores d'ara es disposa de 143 TAAD que tenen aprovat el règim general d'accés¹. Això significa que el 80% de les taules vigents encara els manca el règim d'accés, essent a hores d'ara la regularització d'aquestes taules un dels principals objectius de la comissió.

4. L'estructura de la informació de les TAAD.

Les TAAD es publiquen al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i adopten un format resumit en el qual es fa constar la informació indispensable. A continuació presentem com exemple una taula d'avaluació tal com apareix a l'Ordre CLT/435/2012, de 17 de desembre, per la qual s'aproven taules d'avaluació i accés documental:

Codi: 641 (numèric igual que les antigues TAD; mantenint-se per a les ja aprovades)

Sèrie documental: prestació econòmica a famílies en situació d'especial vulnerabilitat amb part o adopció múltiple de tres o més infants.

Organisme: Departament competent en matèria de serveis socials.

Avaluació

Disposició: destrucció total.

Termini: sis anys des de la concessió de la prestació econòmica.

Accés

Règim d'accés: accés restringit.

Motivació: conté dades personals, algunes de les quals afecten la intimitat.

Vigència de la restricció: fins a la destrucció de l'expedient.

Fonamentació jurídica: art. 27.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; art. 37.2 i 37.3 de la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú; art. 35.2 i 36.1 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

Tal com es pot observar la comissió diferencia clarament les dues grans funcions que regula: l'avaluació i l'accés. En la primera es desdobla en dos aspectes la disposició (és a dir si es conservaran o no els documents) i el termini en què s'haurà de produir aquesta.

Quant a l'accés s'estableix el règim general d'accés i es motiva. En l'exemple que aportem es pot observar que la comissió en la seva resolució va detallant el grau d'accés als documents continguts en una sèrie documental partint de factors legals de restricció (intimitat, protecció de dades...).

La CNAATD parteix del principi del lliure accés a la documentació i qualsevol restricció s'ha de motivar en base a una disposició legal.

5. Metodologia d'avaluació de documents

La CNAATD va publicar l'any 2012 la 'Metodologia per a l'elaboració de propostes d'avaluació i accés documental' (CNAATD; 2012) adreçada als responsables d'arxius que serveix de guia i d'instruccions per l'elaboració de propostes d'avaluació i accés documental (PAAD).

Aquesta metodologia també inclou el formulari per a l'elaboració de propostes d'accés i valoració documental (PAAD) té per objectiu ser una pauta normalitzada per a l'elaboració de propostes d'accés i avaluació documental. El formulari s'estructura a quatre grans blocs

- A) **Dades de l'organisme:** recull les dades informatives de l'organisme que presenta la PAAD.
- B) **Àrea Descriptiva:** inclou tota aquella informació sobre la sèrie documental que s'avalua. D'alguna forma aquí es reflecteix tota aquella informació que podríem definir com a "objectiva". Està compost per les següents àrees:
 - a. Àrea d'Identificació (títol sèrie, dates extremes, volum...)
 - b. Àrea de context (nom del productor, història de l'organisme...)
 - c. Àrea de contingut i estructura (funció administrativa, marc legal, documents que formen l'expedient, ordenació...)
- C) **Àrea d'avaluació i accés:** en aquest apartat és on s'ha de reflectir l'estudi dels valors dels documents.
 - a. Àrea d'informació sobre valoració i selecció. S'exigeix que s'identifiquin els valors primaris (administratiu, legal i fiscal) i secundaris (valor informatiu i històric).
 - b. Àrea de condicions d'accés i ús: marc normatiu de l'accés i determinació de les condicions d'accés on s'ha de justificar la proposta de les restriccions d'accés que pugui tenir aquesta sèrie documental).
 - c. Àrea de relació amb una altra documentació: s'ha de reflectir l'existència o no de sèries anteriors, sèries relacionades i sèries recapitulatives.
- D) **Àrea de disposició i control:**
 - a. Àrea de disposició: És en aquest espai on s'ha de concretar el termini de conservació dels documents.
 - b. Àrea de control: identificació de la persona autora de la proposta i de les persones que l'autoritzen.

És a l'apartat corresponent a l'avaluació o accés on consta els diferents opcions que van des de l'accés lliure, accés lliure amb restriccions i accés restringit amb referències a la normativa i els terminis de vigència de la restricció d'accés. En concret la CNAATD entén que som davant d'uns 3 supòsits d'accés (exceptuant lògicament el lliure accés) . En aquest cas la gradació del nivell d'accés es fa partint de determinar si els documents de la sèrie documental que s'avalua contenen de forma majoritària o ocasional documents que continguin dades personals o de la intimitat. A major presència de dades relacionades amb la intimitat major serà la restricció. Aquests supòsits vénen acompanyats d'una fórmula acordada en cada cas sobre el règim d'accés així com la fonamentació jurídica i la vigència de la restricció.

Les modalitats proposades són les següents:

- a) Lliure accés: s'aplica a aquelles sèries documentals que no contenen documents a què s'hagi de restringir l'accés.
- b) Accés lliure, amb restriccions: s'aplica a aquelles sèries documentals amb documents que ocasionalment, poden contenir dades a què s'hagi de restringir l'accés.
- c) Accés restringit: s'aplica a aquelles sèries documentals amb documents que, majoritàriament, poden contenir dades a què s'hagi de restringir l'accés.

Aquests supòsits es divideixen en funció de si contenen documents que ocasionalment poden contenir dades personals, o contenen documents que majoritàriament contenen dades personals que dona lloc als 6 supòsits bàsics d'accés que estan recollits a la metodologia per a l'elaboració de propostes d'avaluació que són els següents:

1. Sèries amb documents que ocasionalment poden contenir dades personals que puguin afectar la intimitat, la seguretat, l'honor o la imatge.
2. Sèries amb documents que ocasionalment poden contenir dades personals en expedients de caràcter sancionador o disciplinari.
3. Sèries amb documents que ocasionalment poden contenir dades personals que no afectin les tipologies dels apartats 1 i 2.
4. Sèries amb documents que majoritàriament contenen dades personals de les tipologies de l'apartat 1 (intimitat, etc.)
5. Sèries amb documents que majoritàriament poden contenir dades personals de les tipologies de l'apartat 2 (sancionador o disciplinari)
6. Sèries amb documents que majoritàriament contenen dades personals que no afectin les tipologies dels apartats 1. 2.

Cal tenir en compte les vigències generals d'accés a la documentació les quals, passat un termini concret de temps, permeten l'accés lliure a la documentació. En el cas català, de conformitat amb l'article 36 de la Llei 10/2001, les exclusions establertes legalment queden sense efecte al cap de trenta anys des de la producció del document, llevat que la legislació específica disposi una altra cosa. En el cas de la vigència de la restricció de documents que puguin afectar la intimitat de les persones com es regeix per l'article 36.1 de la Llei 10/2001 que estableix que "l'accés als 25 anys des de la mort de la persona interessada i si es desconeix la data de la mort als 50 anys de la producció del document".

6. Criteris d'accés a la documentació

En primer lloc comentar que tot el desenvolupament que fa en aquest sentit la comissió està basat en el marc legal vigent, especialment la Llei 10/2001, d'arxius i documents, la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar. Properament també s'haurà de tenir en compte la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i el projecte de llei

de transparència, accés a la informació pública i bon govern que actualment està en procés de debat al Parlament de Catalunya.

A partir de tota aquesta normativa, la CNAATD va creure convenient elaborar una Ordre sobre els criteris generals sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics establerts per la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, però atesos els imminents canvis normatius en matèria d'accés a la informació pública i transparència es va considerar convenient convertir aquest document en un Acord de la CNAATD. Així doncs, es va aprovar l'Acord 2/2013 de criteris generals sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics establerts per la CNAATD². El motiu de la publicació de l'Acord 2/2013 era donar unes pautes que orientessin als arxiviers per establir el règim d'accés a les propostes d'avaluació que presentessin així com també aplicar correctament les taules que ja tenen aprovat el règim general d'accés.

Hem de tenir en compte que sempre parlem d'accés als expedients tancats per resolució o acte que posi fi al procediment administratiu i que s'hagi exhaurit la via administrativa. També hem de tenir en compte que l'accés a la documentació pública que contingui informació de caràcter personal i dades que poden afectar la intimitat resta sotmès a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

La comissió recull la possibilitat de donar accés parcial als documents, ocultant les dades reservades a l'accés, d'acord amb el disposat a l'art. 35.2 de la Llei 10/2001, d'arxius i documents. En aquest aspecte, caldrà notificar la persona sol·licitant que es facilita l'accés parcial, així com els motius que justifiquen la limitació o restricció d'accés. Com exemple, es poden utilitzar les tècniques següents:

- a) Emmascarament: operació que consisteix en generar una còpia d'un document sobre la qual s'han fet alguns canvis per treure o ocultar la part restringida o limitada.
- b) Versió anonimitzada: elaboració d'una nova versió d'un document en el qual s'han extret les informacions sensibles.

En aquest sentit indicar que regula també l'accés a aquells documents que conserven els arxius com a espècimen, també denominat testimoni. Són documents que pertanyen a sèries documentals considerades de destrucció total però que els arxius conserven algun exemplar per il·lustrar determinada tipologia documental o el suport documental de determinada activitat en un moment de la història de l'organisme. La comissió entén que l'accés a aquests documents, sobretot en el cas que continguin dades personals o que afectin a la intimitat, han de ser anonimitzats. Es parteix de la base que és un document que hauria d'haver estat destruït i accedir al seu contingut pot vulnerar els drets de la persona o persones que constin en aquesta documentació.

Finalment indica que en el cas que es vulgui accedir a documentació de persones mortes correspondrà a la persona interessada acreditar la mort de les persones a les dades de les quals contingudes als documents es vulgui accedir. Aquesta acreditació es farà mitjançant la presentació d'un certificat de defunció expedit pel Registre Civil o per qualsevol altre mitjà de prova admissible en dret.

Una altra casuística és l'accés a la documentació per part de persones investigadores que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant, que d'acord amb l'article 37.7 de la Llei 30/1992, es pot autoritzar l'accés directe a la consulta dels expedients sempre que quedi garantida la intimitat de les persones i sens perjudici que siguin d'aplicació altres limitacions

previstes en l'ordenament jurídic. Per aquests casos la CNAATD va aprovar l'Acord 1/2011, pel qual s'aprova un model de formulari de compromisos de confidencialitat per a la consulta amb finalitat d'investigació de documentació pública d'accés restringit.

7. Acció de la CNAATD en matèria d'accés

En matèria d'accés l'acció de la comissió ha estat molt més limitada que la seva actuació en matèria d'avaluació documental.

Així, en el període 2009- 2014 s'han emès 21 informes sobre accés a petició d'interessats (ciutadans o administracions) i cinc reclamacions d'accés presentades per ciutadans³.

Els informes emesos han estat:

- Informe sobre una consulta de difusió d'informació municipal per Internet per mitjà del projecte ACTUAL.
- Informe a la sol·licitud d'accés d'un investigador als registres d'històrics del Fons d'Hospicis.
- Informe a una consulta d'una Assessoria Jurídica d'un departament a l'accés a un expedient personal.
- Informe sobre una consulta sobre difusió a Internet sobre la documentació dels presos (1936-1939)
- Informe sobre una consulta d'un arxiu sobre la reproducció de fotografies de persones per editar un llibre commemoratiu de l'aniversari d'un centre escolar.
- Informe a una consulta d'accés d'un ciutadà a sobre si una Societat mercantil pública li ha de permetre l'accés a documentació quan és interessat en un assumpte.
- Informe sobre aspectes vinculats a l'accés en un projecte de Reglament d'un arxiu municipal.
- Informe a petició d'un ajuntament sobre la sol·licitud d'accés per part d'un regidor de l'oposició a informes personals que justifiquen prestacions socials atorgades pel consistori.
- Informe sobre la consulta d'un arxiu sobre la petició d'accés d'un investigador a expedients de protecció de menors.
- Informe sobre una consulta sobre l'accés a la contribució territorial urbana.
- Informe sobre una consulta sobre l'accés a sumaris
- Informe sobre una consulta sobre l'accés a la documentació del padró i cens en el marc del projecte TRENCADIS
- Informe sobre una consulta sobre les actes del ple municipal a Internet
- Informe sobre una consulta sobre la forma del dret d'accés dels òrgans col·legials de representació dels treballadors.
- Informe sobre una consulta sobre l'accés a les històries clíniques transferides a l'Arxiu Nacional de Catalunya.

Quant a les reclamacions d'accés els motius objecte d'informe han estat:

- Reclamació d'accés d'un ciutadà per denegació d'accés a un contracte de lloguer del qual és interessat quan hereu.

- Reclamació d'accés d'un ciutadà a la consulta de les actes d'un tribunal d'oposicions.
- Reclamació d'accés d'un ciutadà a la denegació d'accés a documentació de preinscripció a centres escolars.
- Reclamació a la documentació del Pla Tècnic de Gestió i Millora Forestal
- Reclamació d'accés als expedients de llicències d'obres
- Reclamació d'accés corersponent a un concurs oposició.

7.1 Accions per difondre i facilitar l'accés als documents.

Vistos els discrets resultats aconseguits en matèria d'accés en aquests anys hem de convenir que un dels grans reptes que actualment té la comissió és aconseguir que la seva acció sigui més coneguda i usada per part dels ciutadans i també donar major servei als arxius.

Referent a la difusió sobre l'accés als documents indicar que a final de l'any 2011 es van aprovar i van fer públics dos formularis per facilitar el que ciutadans i entitats poguessin presentar les seves sol·licituds de *reclamació de reclamació d'accés a documentació de l'administració pública* i *la sol·licitud de derogació singular d'accés a documentació exclosa de consulta pública*. Aquests formularis són accessibles a la pàgina Web de la CNAATD i a l'Oficina Virtual de Tràmits de la Generalitat de Catalunya.

També es va elaborar un tríptic dirigit als ciutadans que té com a finalitat orientar als ciutadans de forma pràctica quant al dret d'accés als documents. Al tríptic realitza unes preguntes que són habituals en aquesta matèria i les respon en un llenguatge que evita tecnicismes. S'ha difós entre els arxius, registres generals i oficines d'atenció ciutadana de les diverses administracions públiques amb la petició que sigui posat a disposició dels ciutadans en els punts de contacte amb el públic i també està disponible a la pàgina web de la CNAATD⁴.

S'han desenvolupat també un parell d'iniciatives dirigides en aquest cas a professionals d'arxius. La primera és *l'Acord 1/2011 de la CNAATD pel que s'aprova un model de formulari de compromisos de confidencialitat per a la consulta amb finalitat d'investigació de documentació pública d'accés restringit* que s'ha esmentat en l'apartat anterior. Essencialment el que persegueix aquest acord és realçar la possibilitat que ofereix la legislació vigent per accedir a documents per part d'investigadors. De fet tant la Llei 30/1992 al seu article 37.1 com la Llei 10/2001 al seu article 34.1 donen prioritat a la investigació per accedir als documents. Es va considerar que en moltes ocasions els arxius no la facilitaven per desconeixement de com materialitzar-la. Així doncs la CNAATD presenta un model de formulari que pot ser personalitzat per cada arxiu i en el qual destaca que és l'investigador el que es fa responsable de complir amb els compromisos acordats per accedir en una documentació confidencial⁵. Creiem que és un primer pas per intentar fer possible el que la nostra legislació ja preveu que el principi que preval és l'accés als documents.

La segona va ser la publicació d'un 'Compendi sobre l'accés a la informació i a la protecció de dades' (CNAATD, 2011) i en el que es recull informació a nivell d'Espanya i internacional sobre la legislació i els organismes que gestionen aquestes matèries. Entre els sistemes internacionals dels quals s'ofereixen referències estan la d'estats com la Gran Bretanya, els Estats Units, Argentina, Nova Zelanda, França, el Canadà, Mèxic i també la Unió Europea.

7.2 Limitacions de la CNAATD en matèria d'accés

Un aspecte que limita l'acció de la CNAATD en matèria d'accés és el caràcter no vinculant dels seus informes. Com hem vist l'article 19 de la Llei 10/2001 atribueix a la comissió les funcions d'emetre informes, a petició de tercers, sobre les reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat el seu dret d'accés als documents i sobre les derogacions singulars de la normativa sobre accés als documents. En ambdós casos el resultat de l'informe que pugui emetre la Comissió no és vinculant per a les parts el que els resta força executiva. De fet el ciutadà en acudir a la CNAATD haurà obtingut un informe que podrà aportar en un procés judicial i, si és el cas, que podrà fer-ho valer com a prova al seu favor. Aquesta realitat ens fa considerar que les competències de la CNAATD poden resultar poc satisfactòries o atractives per al ciutadà.

La CNAATD, com li ocorre a altres comissions d'accés d'Espanya, es veu condicionada per com el legislador concep el dret d'accés, no com un dret fonamental del ciutadà, si no encara com part de la normativa de procediment administratiu. "Al contrari, les disposicions de les LPA sobre la transparència procedimental, encara que són importants per garantir les garanties processals en causes individuals no són adequades per al propòsit més ampli de reforçar la democràcia, ja que fan que l'accés depengui del fet de ser part en un procediment administratiu i el limiten als documents que són rellevants per a la decisió administrativa específica. Per tant, mentre que aquest "nou" règim (la llibertat d'informació) coincideix en part amb el "vell" (la transparència procedimental), el seu objectiu és diferent. El propòsit no és assegurar que es respectin les garanties processals en una causa administrativa específica, com en el règim anterior, sinó més bé el promoure la participació pública en el govern i el reforçar el caràcter democràtic de les institucions" (Savino, 2011, p.18).. Un concepte que encara és molt present tot i l'entrada en vigor de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Un altre factor que limita l'acció de la CNAATD és la seva natura d'òrgan col·legiat i de caràcter tècnic. Aquest fet, per una part, representa un avantatge atès que les seves resolucions són emeses amb total llibertat per part de les persones membres que representen una diversitat d'opinions força àmplia. En canvi la seva natura col·legiada pot, en determinats casos, fer més complex el procés d'adopció d'acords. En tot cas el fet és que els òrgans col·legiats requereixen poder disposar d'una estructura de suport tècnic a la secretaria suficient per poder gestionar la feina que té assignada. Aquest dèficit es fa més palès quan la CNAATD ha de resoldre reclamacions d'accés atès que requeriria de major suport jurídic. Aquest ha estat un dels motius principals que expliquen perquè des de la subdirecció general d'arxius no es van fer més accions adreçades als ciutadans doncs la situació aconsellava actuar amb prudència en no poder garantir un bon servei al ciutadà.

Un tercer element i que potser es deriva del punt anterior, és el desconeixement de l'acció de la CNAATD, per part dels ciutadans, i el que és més preocupant, i de les pròpies administracions públiques de Catalunya el que ha fet que s'hagin emès un nombre molt limitat de resolucions en matèria de reclamacions d'accés tal i com hem reflectit en l'apartat anterior. En aquest punt probablement des del conjunt d'arxius del país tampoc hem ajudat a la visualització del nostre rol en aquest àmbit. Així a l'editorial del Butlletí ITGD 94⁶ d'aquest passat mes de juliol constatarem l'escassíssima informació adreçada als ciutadans als Webs dels arxius catalans sobre dret d'accés, formularis de reclamació o petició d'informació i sobre el dret de reclamació. Aquest de ben segur és un punt evident en el que hem de millorar col·lectivament.

8. Conclusions

Reprement l'argument inicial d'aquesta ponència, la centralitat que està adquirint la l'avaluació documental i la gestió de l'accés en els sistemes arxivístics, traslladarem algunes reflexions en aquest sentit.

Considerem una bona pràctica incloure en els processos tècnics d'avaluació documental adreçats a determinar el termini de conservació dels documents la determinació del règim general d'accés a la documentació. És també positiu que el resultat d'aquesta tasca pugui ser convertit en norma jurídica i que l'òrgan que és l'Autoritat arxivística tingui la potestat per emetre aquesta normativa.

La gestió de l'accés i la seva implementació de sistemes de gestió de documentació electrònica, i més en un context de consolidació de l'e-Administració, és una oportunitat de canvi pels professionals de gestió de documents i arxiu doncs:

- Han de participar en els equips multidisciplinaris que redissenen els processos administratius per adequar-los a la tramitació electrònica. El redisseny implica una detallada anàlisi del procediment i dels documents que s'han d'incloure, així com predefinir el seu grau d'accessibilitat, nivell de seguretat i temps de conservació. En un estadi inicial és essencial que puguin participar els arxiviers col·laborant per exemple en la normalització de tipologies documentals, esquemes de metadades, indicant la classificació dels processos etc.. Molta de la informació recollida en aquesta fase pot ser aprofitada per elaborar propostes de valoració i accés a la documentació. .
- Les organitzacions han de definir les seves polítiques de preservació digital. En aquestes conèixer el temps que han de ser conservats els documents, i per tant accessibles, és prioritari. Per exemple, és molt diferent la complexitat i recursos que exigeix conservar sèries documentals 5 anys que 15 anys.
- La LOPD exigeix que no poden conservar-se dades de les persones més temps del que exigeix l'ús per a la finalitat que estava prevista. És només mitjançant la valoració i determinant l'interès històric dels documents que podem conservar aquestes dades sense vulnerar la llei.

En un context marcat en els darrers anys pel desplegament de legislació, normes i serveis vinculats a la transparència de l'administració, del reaprofitament de les dades i del govern obert, cal que es posi en valor l'aportació que poden oferir els sistemes arxivístics, més enllà del seu conegut rol de conservació o preservació de la memòria. Així, cal poder integrar-se en els òrgans transversals de les administracions, tant els que decideixen les polítiques com els que les implementen. En aquest punt cal treballar en fer entendre als decisors de les polítiques públiques de les administracions (polítics i alts funcionaris) que la gestió de l'accés a la informació està indissolublement lligada a la gestió dels documents. Els documents contenen informació i dades i aporten context. I, essencialment, la tasca de la CNAATD és analitzar i valorar la informació que contenen els documents per decidir el seu període de conservació i el règim d'accés. Aquesta tasca es pot vincular directament a polítiques de transparència, així quan es determina que a partir d'un període concret de temps uns expedients poden ser consultats lliurement, aquests haurien d'estar íntegrament disponibles per a la seva consulta en la seu electrònica de la corresponent administració .

Però també l'avaluació documental ens permet participar en processos de reaprofitament de dades i de dades obertes. Pensem en la gran quantitat de Registres administratius que gestionen les diverses administracions públiques. La major part d'aquests registres contenen informació qualificada de conservació permanent i però les dades que hi consten poden ser fàcilment extretes i reaprofitades. L'avaluació ens permet, a més de preservar el registre, indicar les dades concretes que per motius de seguretat, intimitat o altres no poden ser consultades i si, a partir d'un determinat moment en el que ja han perdut la seva utilitat administrativa, han de ser destruïdes.

En el moment de redactar aquesta ponència, el Parlament de Catalunya està en procés de debat de la proposició de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquest és un fet clau que, segons com es resolgui, pot reforçar la gestió documental o bé la pot deixar en un segon pla. A hores d'ara en el projecte de Llei es preveu la creació d'una Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública que segurament assumirà les funcions de la CNAATD en matèria de resolució de les reclamacions d'accés dels ciutadans. Tot i aquest fet, el que es considera essencial és que la Llei mantingui la potestat normativa, és a dir d'emetre Ordres d'aprovació de taules d'avaluació i accés documental, en la CNAATD i el conseller de Cultura i que, en la mesura del possible, identifiqui els sistemes de gestió de documents com a elements imprescindibles per aconseguir unes administracions públiques eficients, segures i transparents.

Bibliografia

- BALADA I BOSCH, Francesc i PLANES I ALBETS, Ramon;(1990) "La reglamentació de la tria i eliminació de documentació a Catalunya. El seu plantejament general i una primera aplicació als arxius de la Generalitat"; *Lligall. Núm 2*. p. 159-170.
- CASELLAS I SERRA, Lluís-Esteve (2001); "Evaluación y selección de la documentación económica del municipio: la experiencia desde Catalunya", III Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria. Santander: Gobierno de Cantabria, p.123-163.
- CERMENO, L; RIVAS, E. (2010) *Valorar y seleccionar documentos. Qué es y cómo se hace*. Ed. Trea, Gijón.
- CERMENO MARTORELL, Lluís (2012) "La acción en materia de acceso de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental de Cataluña" *TABULA, núm. 15*.
- COMISSIÓ NACIONAL D'AVALUACIÓ I TRIA DE DOCUMENTACIÓ (1997) *Normes i procediments de valoració documental per a arxius públics*, Barcelona.
- COMISSIÓ NACIONAL D'ACCÉS, AVALUACIÓ I TRIA DOCUMENTAL (2011) *Compendi sobre l'accés a la informació i la protecció de dades*. Barcelona: Col. Arxivística i gestió documental núm. 5. Departament de Cultura.
- http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxius_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/Banners/Compendi_dip_leg.pdf
- COMISSIÓ NACIONAL D'ACCÉS, AVALUACIÓ I TRIA DOCUMENTAL (2012). *Metodologia per a l'elaboració de propostes d'avaluació i accés documental* .
- http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxius_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/CNAATD_02/03%20Avaluacio_disposicio/Avaluacio_i_acces/Metodol_DipLeg_04.pdf
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2013) *Dret d'accés a la informació pública i transparència*. Barcelona. Oficina Antifrau de Catalunya.
- SAVINO; Mario (2011). L'accés a la informació pública a Europa. Informe SIGMA, núm. 46. OCDE Barcelona. Oficina Antifrau de Catalunya
- SERRA, Jordi (2008). *Los documentos electrónicos. Qué son y cómo se tratan*. Gijón: Trea.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2012). *Informe sobre el dret d'accés a la informació pública*. Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya.

UNE-ISO 15489-1:2006 *Informació i Documentació – Gestió de Documents. Part 1. Generalitats* AENOR.

Notes

¹ Les Ordres TAAD vigents actualment són:

Ordre CLT/435/2012, de 17 de desembre, per la qual s'aproven taules d'avaluació i accés documental (DOGC 6292, de 14.01.2013).

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxiu_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/CNAATD_02/05_Normativa/TAAD_1_127_8954.pdf

Ordre CLT/319/2013, de 26 de novembre, per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental (DOGC 6528, de 24.12.2013).

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxiu_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/CNAATD_02/05_Normativa/TAAD_2_1331446.pdf

Ordre CLT/152/2014, de 30 d'abril, per la qual s'aproven i es modifiquen taules d'avaluació i accés documental (DOGC 6627, de 21.05.2014).

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/03_CNAA_TD/CNAATD_02/05_Normativa/Tercera%20Ordre%20de%20TAADs.pdf

² Podeu consultar l'Acord 2/2013 de criteris generals sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics establerts per la CNAATD a:

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxiu_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/CNAATD_02/05_Normativa/Acord%202013.pdf

³ La informació sobre les activitats de la CNAATD està disponible al seu Web:

www.gencat.cat/cultura/arxiu/cnaatd/

⁴ Vegeu políptic: *Consells pràctics per als ciutadans que vulguin exercir el seu dret d'accés*:

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxiu_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/CNAATD_02/Banners%20Pagina%20Principal/Baner%20Polidipctic%20Acces/Dret_Cat.pdf

⁵ Vegeu: Acord 1/2011 de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Selecció Documental pel que s'aprova un model de formulari de compromisos de confidencialitat per a la consulta de documentació pública d'accés restringit amb la finalitat d'investigació.

http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/DGPC/Arxius_i_Gestio_Documental/01_Sistema_Arxiu_Catalunya/Organs_administracio/CNAATD/01_CNAATD/Acord%201_2011_CNAATD.pdf

⁶ Vegeu editorial del Butlletí ITGD núm. 94; Barcelona juliol 2014

http://www20.gencat.cat/docs/Patrimoni/06_arxiu/07_Difusio_cultural/Publicacions/Butllet%3%AD%20ITGD/ITGD_2014/static%20file%20itgd%202014/itgd%20juliol%20catal%3%A0%202014.pdf