



El servei d'arxiu i gestió documental entès com a unitat d'informació directiva – Joan Soler Jiménez

© 4 de maig de 2021



El legislador estatal s'inventà el concepte d'unitat d'informació a la Llei 19/2013 de transparència, accés a la informació i bon govern. A l'article 21.2 hi va descriure quines haurien de ser les seves funcions. En concret, recollir i difondre la informació pública objecte de

publicitat activa; rebre i donar tramitació a les sol·licituds d'accés a la informació; fer els tràmits interns necessaris per donar accés a la informació sol·licitada; fer el seguiment i el control de la tramitació correcta de les sol·licituds d'accés a la informació; portar un registre de les sol·licituds d'accés a la informació; assegurar la disponibilitat en la respectiva pàgina web o seu electrònica de la informació, l'accés a la qual se sol·licita amb més freqüència; i mantenir actualitzat un mapa de continguts en el qual quedin identificats els diferents tipus d'informació que estigui en poder de l'òrgan. Les funcions, descrites d'aquesta manera, presentaven un sistema de mínims que permetia integrar la gestió de la publicitat activa i de les sol·licituds d'informació que fessin els ciutadans, en el marc del funcionament de l'organització interna de l'Administració general de l'Estat, tal com es diu a l'article 21.1. Finalment, l'article 21.3 plantejà que, fora de l'Administració general de l'Estat, tots els altres ens i administracions

inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol identifiquessin clarament l'òrgan competent de les sol·licituds d'accés, sense una obligació explícita d'anomenar-les unitat d'informació i deixant oberta la possibilitat de reaprofitar algun òrgan ja existent. Convé recordar que el 2013 vivíem immersos de ple en els efectes devastadors d'una crisi financera global i de les retallades que les administracions públiques van aplicar sense mesura. Això és important perquè en aquells moments la creació de noves unitats, ens o estructures administratives no era gens ben vista, atès que la voluntat política era precisament la d'aprimar l'Administració i no pas la de fer-la créixer. L'esperit de la Llei estatal, almenys pel que fa a les administracions fora de l'Administració general de l'Estat, era el de reaprofitar estructures administratives existents, revisant-ne les funcions i incorporant-hi les noves.

Aquest esperit de contenció s'observà durant la redacció i l'aprovació de la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació i bon govern catalana. En les negociacions sobre l'abast de certs articles, els parlamentaris catalans tenien sobre la taula l'obligació moral d'evitar promoure noves estructures que provoquessin més tensions pressupostàries o increments excessius en matèria de recursos humans públics, i, en canvi, promoure el reaprofitament d'allò ja existent. Per aquest motiu, la Llei catalana no va incloure les unitats d'informació ni una relació de funcions específiques, deixant a mans de la discrecionalitat tant de la Generalitat com de les administracions catalanes la regulació i la decisió sobre quins òrgans administratius farien aquesta feina. En realitat, es donava compliment a l'article 21.3 de la Llei estatal. Sobre la taula, i amatents a aquest esperit, una de les peticions que va fer l'Associació d'Arxivers – Gestors de Documents de Catalunya fou la d'utilitzar les xarxes d'arxius, els arxius centrals i els serveis d'arxius i gestió de documents existents per complir amb les necessitats de la Llei. Ho podem dir sense embuts perquè ho vam expressar a les compareixences parlamentàries prèvies a l'aprovació de la Llei catalana, essent prou explícits en aquest sentit. De fet, la Llei catalana va incorporar aspectes vinculats a la gestió de documents especialment innovadors, en comparació amb la Llei estatal, manifestats als articles 1.2, 5.2, 5.4, 6.1, 19.3, 40.3, disposició addicional sisena o disposició final segona, que havien d'ajudar a perfeccionar o a orientar el fet organitzatiu que requeria la informació pública per poder-la oferir amb les millors condicions de fiabilitat, qualitat i autenticitat. La protecció d'aquestes tres propietats essencials en la informació prové de la bona aplicació del procediment administratiu específic i de la gestió sistemàtica de la informació. Ambdós mecanismes constitueixen part, tal com diu l'article 19.3, d'un "sistema gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperativitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica de cada document o conjunt de dades al seu règim d'accés i publicitat." La gestió de tot el capital informacional de l'organització es posava en mans de les polítiques de transparència per aportar valor afegit, per incorporar know how i expertesa, per garantir qualitat de les dades i autenticitat documental i, en darrera instància, per saber on era la informació pública.

Els parlamentaris, convençuts d'aquests atributs poderosos, van incorporar la noció de sistema de gestió de documents, informació i dades integrat a la Llei. No van incorporar, en canvi, que les xarxes d'arxius, els arxius centrals o els serveis d'arxius i gestió de documents, responsables per Llei d'aquesta gestió, assumissin la funció coordinadora de tota aquesta feina. La solució orgànica fou simplement la d'obeir l'article 21.3 de la Llei estatal, incorporant una menció genèrica a l'article 32 de la Llei catalana, que delimitava qui tenia la competència per resoldre les sol·licituds d'accés a la informació pública. Aquest article plantejava que en el cas de les sol·licituds adreçades a l'Administració de la Generalitat, la competència requeia en els òrgans superiors jeràrquics dels serveis o les unitats que disposaven de la informació, d'acord amb el que establien les normes reguladores de l'organització

administrativa. En el cas de les sol·licituds adreçades a l'Administració local, en els òrgans que determinaven les normes organitzatives pròpies i, si no n'hi havia, a l'alcalde o el president, o l'òrgan en què aquests deleguessin. En el cas de les sol·licituds adreçades a organismes autònoms, entitats de dret públic, societats i fundacions públiques, consorcis i universitats públiques, en el seu òrgan de direcció i de govern. En el cas de les sol·licituds adreçades a altres institucions i organismes a què feia referència l'article 3.1 de la llei catalana, en els seus òrgans de representació o direcció. En tots els casos, per tant, la competència de coordinar i liderar l'accés a la informació pública i la transparència acabava recaient en un alt organisme de cada administració, mirant de dotar aquesta posada en pràctica d'un rang elevat. Per altra banda, la solució orgànica dependria de la capacitat i la cultura organitzativa de cada administració, obviant la possibilitat d'un model més estable i menys discrecional, com ara confiar en el Sistema d'Arxius de Catalunya, que hauria afavorit la comparació d'iniciatives i la coordinació d'accions a favor de la interoperabilitat, per exemple. Davant d'això, des del 2015, cadascú ha fet una mica el que ha pogut i cregut millor en funció de cada realitat, deixant-nos un panorama molt obert i divers.

Precisament, a fi i efecte d'evitar que la discrecionalitat imperés del tot, també el 2015 s'inicià el debat sobre un decret que regulés una mica millor el fet organitzatiu que requeria la posada en pràctica de la legislació en matèria de transparència i accés a la informació. Sis anys han estat necessaris per poder-lo aprovar. No cal dir que arriba tard. Tard en el sentit que les solucions o els criteris que acaba aportant el Decret 8/2021 sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública simplement van dirigits a consolidar el que el bon criteri i la capacitat organitzativa de cada administració ja ha fet durant aquest llarg interval de sis anys. L'exemple més clar és el de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que mitjançant els articles 76, 77 i 78 dota de força legal la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert, entesa com la unitat directiva de la Generalitat competent en matèria de transparència, a la vegada que delimita quines han de ser les unitats d'informació a l'interior de l'ens autonòmic que han de complir les funcions descrites a l'article 3 del decret. En cap cas li atorga competències diferents de les que ja ha tingut durant aquests sis anys.

L'article 3 sí que és especialment innovador a la legislació catalana perquè, entenem, desenvolupa la menció genèrica a "unitats que disposen de la informació" de l'article 32.1 de la Llei 19/2014. I ho fa incorporant definitivament el concepte d'unitats d'informació de la llei estatal però dotant-les de capacitat directiva. Als efectes d'aquest decret "s'entén per unitat d'informació, les unitats o òrgans de les administracions públiques que desenvolupen tasques relacionades amb la coordinació, la comunicació, el suport i l'assessorament a les unitats dependents i a la ciutadania en l'àmbit de la publicitat activa i l'accés a la informació pública." Les administracions públiques hauran de designar (si és que sis anys després encara no ho han fet) una unitat o òrgan per dur a terme, com a mínim, les funcions directives relacionades. A diferència de l'Administració de la Generalitat, que amb els articles 76 a 78 ja hem vist com s'organitza, les administracions públiques seran competents, en virtut de la seva autonomia, per designar les unitats d'informació amb la denominació que estimin procedent, així com per organitzar, atribuir i exercir les funcions d'aquestes unitats de la manera que considerin més adaptada a la seva realitat. Tot i així, malgrat que sembli que la designació de la millor solució orgànica a la posada en pràctica de la transparència i l'accés a la informació es deixa en mans de l'autonomia organitzativa de les administracions catalanes, el decret ja apunta una possible manera de com resoldre aquesta problemàtica. Ho fa explicant aspectes generals del procediment de sol·licitud d'accés a la informació pública amb el marc mental de l'organització de la Generalitat de Catalunya, com per exemple a l'article 58.2, dedicat a la "derivació interna de les sol·licituds". En aquest article es

parla de la necessitat que les unitats d'informació que rebin les sol·licituds d'accés les hauran de derivar a les unitats d'informació competents per proveir de la informació demanada. S'admet, per tant, que la solució orgànica de les administracions no pot passar per una única unitat d'informació directiva, sinó per un sistema d'unitats d'informació. I si tota informació produïda pels òrgans d'una administració pública és, precisament per la natura de cada un d'aquests productors, informació pública, qualsevol òrgan d'una administració pública és una unitat d'informació potencial. Si això és així, però, ens hauríem de fer una pregunta crucial: ¿totes hauran de complir les mesures de coordinació, comunicació, suport i assessorament que preveu l'article 3? No, perquè no totes rebran la consideració d'unitat directiva. Què seran doncs?

Creiem que el decret avala que tota administració catalana hagi de disposar d'una solució organitzativa que resolgui, per una banda, la necessitat de tenir una unitat d'informació directiva (seguint la terminologia pròpia de l'Administració de la Generalitat) que coordini, comuniqui, doni suport i assessori a la manera prevista a l'article 3 del Decret 8/2021, i, per altra banda, tot un seguit d'unitats d'informació "que poden rebre sol·licituds d'accés", més unes altres unitats d'informació competents per proveir la informació pública (tal com són descrites als articles 58.1 i 58.2) o, altrament dites, "unitats d'informació dels departaments que controlen o gestionen l'àrea temàtica principal de la informació objecte de la sol·licitud" (com es diu a l'article 59). Totes aquestes altres unitats d'informació no han de complir amb l'article 3, que estarà en mans, com diem, de la unitat d'informació directiva, però, en canvi, sí que poden donar compliment a l'article 21 de la Llei 19/2013 d'àmbit estatal.

Davant d'aquest escenari, i per tal d'ajudar a prendre la millor decisió organitzativa, ens preguntem si un servei d'arxiu i gestió de documents pot complir amb les funcions d'unitat d'informació directiva en una administració catalana. Si entenem que fer gestió de documents és aquell "conjunt d'operacions i de tècniques basades en la gestió administrativa general que tenen com a finalitat el control eficient i sistemàtic de la creació, la recepció, el manteniment, l'ús, la conservació i l'eliminació o la transferència de documents" (tal com diu l'article 7 de la Llei 10/2001 d'arxius i gestió de documents), i sabem que els documents són els que contenen dades i informació pública, aleshores és fàcil deduir que qui té la potestat de dirigir un sistema de gestió de documents coneix a la perfecció no només com es fa la informació pública, sinó qui en disposa i qui la té per proveir-ne. I si sap això, aleshores pot, de sobres, coordinar, comunicar, donar suport i assessorar en matèria de gestió de documents a tota una organització pública. La vinculació entre la gestió dels documents i l'accés a la informació pública no és nova ni s'ha d'inferir des d'un postulat teòric. La Llei 10/2001 d'arxius i gestió de documents ja ho preveia de totes les maneres possibles. I no parlem d'una llei nova, precisament. De manera que incorporar les funcions descrites a l'article 3 del Decret 8/2021 a un servei d'arxius i gestió de documents no li seria una tasca aliena sinó simplement dotar-la del rang directiu que necessita per seguir oferint a l'organització pública una visió sistemàtica, holística, de gestió i control global de la informació. Que, de fet, és l'única manera que se'ns acut d'oferir al ciutadà un accés a informació pública de qualitat i autèntica. No només això, sinó que és l'única manera de donar compliment a l'article 5.2 de la Llei 19/2014, que diu explícitament que tots els subjectes obligats per llei "han 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 públics, com a facilitadors de dades i documents autèntics, en el marc d'interoperabilitat del sector públic." Inequívoc.

Ens preguntem, a continuació, si hi ha altres maneres possibles de complir les funcions directives que encomana el Decret 8/2021, és a dir, si sense serveis d'arxiu i gestió de documents es pot fer. La resposta, òbviament, és sí, hi ha altres maneres, bàsicament perquè no hi ha serveis d'aquestes característiques a totes les administracions catalanes. Ara bé, en cap cas seran maneres homologables pel que fa al mètode de treball o respectuoses amb la legislació que regula ni els arxius, ni la gestió de documents ni, com hem vist a l'article 5.2 de la Llei de transparència i accés a la informació pública. Com que aquest article ens està dient que cal un tracte homologat dels sistemes d'informació que permeti solucions homogènies i no creatives en funció de cada administració, per això proposem una via que ofereix una solució homogènia també a les estructures organitzatives, disposant d'un servei d'arxius i gestió de documents. I per cert, compte! Que no hi hagi servei d'arxiu i gestió de documents en una organització no pot servir d'excusa per eludir el problema, atès que, es vulgui o no, tota organització pública té arxiu i, per tant, disposa del graner necessari per aportar informació pública. De fet, a les unitats d'informació aparentment de nova creació, la legislació d'arxius ja les anomenava "arxius de gestió" el 2001. De manera que fa vint anys que la solució ja era sobre la taula.

Però encara podem dir més. Un servei d'arxiu i gestió de documents és l'únic que pot resoldre una necessitat crucial delimitada a l'article 21 de la Llei 19/2013, com és el de "mantenir actualitzat un mapa de continguts en el qual quedin identificats els diferents tipus d'informació que estigui en poder de l'òrgan" que disposa de la informació pública. Aquest mapa de continguts s'anomena "quadre de classificació de documents" a l'article 6.1 de la Llei 19/2014. De nou, la llei catalana ofereix una solució homologable a la necessitat de tenir un mapa de continguts complet de tota la informació pública de què pot disposar una organització pública i de com trobar-la. Llàstima que el Decret 8/2021, a l'article 35, hagi "oblidat" aquest punt i hagi optat per reforçar la necessitat exposada a l'article 10.1 de la llei catalana de disposar d'un "Catàleg actualitzat de procediments administratius". D'acord, el quadre de classificació es farà servir si "se'n disposa", tal com diu peregrinament l'article 6.1 b) de la llei catalana. Podem admetre que no tothom en tingui. Ara bé, l'any 2021 encara hi ha administracions que no tenen catàleg actualitzat de procediments administratius? De debò? Un servei d'arxiu i gestió de documents també es pot dedicar a això si se li facilita la competència, bàsicament perquè és un servei de control transversal i holístic també en la fase de vigència administrativa i de producció d'expedients, i ja fa temps que mira de mapejar els quadres de classificació amb els catàlegs de procediments perquè es disposi d'una eina única per a tota l'organització. Hi ha expertesa i know how, de sobres.

Finalment, ens preguntem que, si tant clar és que un servei d'arxiu i gestió documental pot fer les tasques d'unitat de informació directiva, ¿per què el Decret 8/2021 no n'ha fet menció enlloc, retrocedint en molts aspectes de la Llei 19/2014, a la qual diu donar suport? Doncs segurament per un oblit deliberat des dels diferents àmbits tècnics i polítics, tant de qui ha impulsat el decret com de qui ha de promoure el paper dels serveis d'arxiu i gestió de documents al país. Si la Generalitat de Catalunya no ho ha sabut (o no ho ha volgut) veure, mirem d'evitar-ho a l'àmbit de la resta d'administracions catalanes, no reinventant la roda i aprofitant les eines existents. Encara hi som a temps.

Joan Soler Jiménez

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

[@Diplomaticat](#)