

# Procés participatiu del Pla d'Arxius i Gestió Documental de Catalunya

Taula 6 d'experts. Accés a la informació i la  
transparència

**Direcció General del Patrimoni Cultural**

Juliol 2019



Generalitat de Catalunya  
**Departament de Cultura**



## Assistents

Taula territorial realitzada el 3 de juliol de 2019 a Barcelona, Palau Moja – Direcció General del Patrimoni Cultural de la Generalitat de Catalunya, carrer de la Portaferrissa, 1, amb els assistents següents:

	Cognoms, Nom	Adscripció
1	Carles San José	Agència Catalana de Protecció de Dades
2	Mercè Almeida	Departament de Cultura
3	Rosa Cruellas	Arxiu Nacional de Catalunya
4	Joaquim Dorda	Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència
5	Maria Teresa Ferrer	Departament de Cultura
6	Ruth Molina	Departament de Polítiques Digitals
7	Ascen Moro	Arxiu Municipal de Sant Feliu de Llobregat
8	Xesca Serra	Departament de Polítiques Digitals
9	Àgatha Solernou	Comissió GAIP
10	Nacho Alamillo	Astrea

## Antecedents

El govern de la Generalitat de Catalunya, en la reunió d'11 de desembre de 2018, va aprovar el Pla d'Arxius i Gestió Documental de Catalunya com un projecte transversal i participatiu a desenvolupar els anys 2019 i 2020.

La primera fase del Pla és la realització d'un procés participatiu obert a les administracions públiques, responsables i professionals dels arxius i la gestió documental, institucions privades, empreses i associacions per a realitzar entre tots la diagnosi del Sistema d'Arxius de Catalunya (SAC).

La Direcció General del Patrimoni Cultural ha convocat nou taules de debat d'experts que parteixen de l'anàlisi de les taules territorialitzades amb anterioritat.

Els objectius de les taules d'experts són:

- **Objectiu 1:** Aprofundir en la diagnosi del Sistema d'Arxius de Catalunya realitzada pel sector professional a les taules territorials (dins de la temàtica de cadascuna de les taules d'experts)
- **Objectiu 2:** Oferir els elements per a l'elaboració del Pla estratègic d'arxius i gestió documental 2021-2025:
  - Debatre i identificar els continguts del futur pla estratègic: prioritats, línies d'actuació, actuacions i instruments.
  - És un criteri rellevant del procés participatiu que les taules d'experts considerin la viabilitat i proposin les actuacions susceptibles d'ésser integrades en el pla estratègic d'arxius i gestió documental 2021-2025.

- o Recomanar les actuacions que siguin necessàries per assolir els objectius de la visió estratègica dels arxius i la gestió documental en l'horitzó 2030.
- o Si s'escau, proposar els canvis que es considerin indispensables en la normativa actual per poder assolir els objectius acordats.

## Resum de la taula d'experts

És una preocupació general el **posicionament dels arxius en temes de transparència** i es creu que, a les organitzacions, els arxius haurien de ser les unitats de transparència, sinó es produiran dificultats d'accés de la ciutadania a la informació. Els arxivistes en administracions petites, com els ajuntaments, toquen tots els temes, des de la gestió documental a la protecció de dades. L'accés a la informació és un tema complex perquè es donen diferents casuístiques. La única solució és determinar les condicions d'accés des de l'origen del document, i això significa disposar de taules d'avaluació.

Des de l'Oficina d'Innovació i Administració Digital s'informa que estan definint una **estratègia de governança de les dades de la Generalitat, que contempli l'accés i la protecció de les dades**. En aquest sentit es remarca la necessitat d'implementar un model adequat.

La Comissió Nacional d'Avaluació, Tria i Accés de la Documentació es dedica a aquests temes de forma nuclear. Des d'aquest òrgan, que és l'únic on es troben tots els actors interessats, es remarca que ha canviat **el marc legal de l'accés i que ara no s'ajusta a les demandes que es reben als arxius**. Està molt pensat per a expedients vius i ignora les necessitats dels investigadors que fan recerca, que són una part dels usuaris dels arxius. Hi ha professionals que consideren que la normativa es discordant i produeix situacions d'indefensió.

L'experiència a l'Arxiu Nacional de Catalunya és que fa falta amb urgència un  **criteri únic d'accés**  que guii als arxivistes, que són els qui atenen el públic (estan en el "camp de batalla"). Cal interpretar i desplegar les lleis.

També es diu que **la llei de transparència introdueix un nou procediment farragós i lent i que no té en compte els arxius i la investigació**. Un altre tema és el de la protecció de les dades, que s'ha d'establir en la generació del document i no a posteriori.

D'altra banda, hi ha una manca de coneixement de les institucions i la ciutadania en relació a la transparència i l'accés. **La millor informació és aquella que troba directament el ciutadà** i les dades han de ser donades en el format més reutilitzable possible. És complicat adaptar-se a noves realitats. La Xarxa de Governants Transparentes és una eina útil de suport als ajuntaments petits per a desplegar la llei de transparència.

Hi ha un marc legal que no s'ajusta a les demandes d'arxius perquè no està pensat per als documents històrics sinó per als expedients vius. La sensació és que **la legislació actual (lleis de transparència, protecció de dades, arxius i memòria històrica) no està prou coordinada**. No es va tenir en compte, per exemple, l'existència de diferents tipus de tràmit, ja no és igual consultar informació en un arxiu històric que consultar-la d'un expedient actiu. Això porta a la reflexió de **com s'afronta l'accés de la informació en format digital** tenint en compte aquesta casuística, perquè des de l'inici i no s'ha tingut en compte aquesta disparitat de situacions i l'arxiver es troba indefens. Així mateix, hi ha manca de coordinació entre les diferents comissions que gestionen aquests temes.

La llei de transparència grinyola amb la documentació històrica; no és el mateix accedir la informació dels documents històrics que conèixer i controlar la gestió dels governants, que és l'esperit de la llei. Així, **manca un desplegament i interpretació de les diferents lleis vinculades a l'accés que puguin donar resposta a les necessitats de l'arxiu.**

Una alternativa es adaptar la gestió documental als nous requeriments legals. Un d'ells és l'**anonimització de les dades**, una tasca que es considera impossible de fer pels arxius històrics. D'acord amb la llei, els documents en format electrònic han de néixer anonimitzats, això és possible si així es contempla en els sistemes de gestió. Ara bé, què es fa amb el que ja hi ha arxivat?. Quins recursos posen a disposició les administracions per fer aquestes tasques? Quins recursos posen per a complir la llei de transparència? La situació actual és greu perquè s'han aprovat noves normatives sense estudiar el seu impacte i sense incorporar el dimensionament necessari.

També es considera que, més que un tema de recursos, és un **problema d'estratègia**, ja que ens trobem en un moment de transició i s'ha de definir que s'ha de fer, hi ha esclatxes tant a nivell legal com a nivell tecnològic. S'ha de pensar el cicle de la documentació i definir a l'inici del procés de creació de les dades els criteris d'anonimització i accés. Amb l'administració electrònica s'han de canviar els procediments, cal una estratègia global per implantar una solució global que doni resposta la situació actual i futura.

En contrast al que es porta dit, es fa notar que no es veu cap descoordinació. La llei de transparència representa un canvi de paradigma que ha de ser entès pels arxivers i per tothom. Al no fer diferències pel tipus d'informació que es sol·licita, facilita que el règim d'accés sigui únic a totes les peticions d'informació en el sector públic, sigui informació nova o l'anterior. Quan es va tramitar la llei ningú va plantejar excepcions al règim d'accés per part dels investigadors, però la realitat d'ara és que poden haver-hi **motius per tractar de manera diferenciada les peticions en els arxius històrics** i tractar-les com un cas singular. Així mateix potser hi ha un tema de manca d'informació i coneixement dels arxivers, que no són prou conscients que l'han d'aplicar. S'hauria de posar en marxa una **mesa de coordinació** dels diferents òrgans, que s'ha constituït i no es reuneix.

La situació actual que s'està vivint a Catalunya és similar a la resta de l'Estat Espanyol. Hi ha un problema greu amb els codis segurs de verificació. Els models de gestió documental tenen una **manca de definició de dades i metadades, és a dir, d'objectes electrònics ben definits i estructurats**. La tasca dels arxivers s'hauria de centrar en crear formats documentals semiestructurats, documents i parts de documents, que permetin poder fer còpies autèntiques parcials per defecte. Per tant, cal:

- **Crear dades semiestructurades** per fer còpies autèntiques parcials,
- **Definir models de metadades** que incorporin les dades d'accés.
- No hi ha res per sota de l'unitat documental simple.

La realitat és que ningú sap realment que vol dir anonimitzar, hi ha una guia però és molt difícil d'entendre sense coneixements tècnics profunds. Hi ha una gran diferència entre el què s'ha de fer i el que realment es fa. S'hauria d'estudiar la via dels **disseny d'anonimització basats en pseudònims**.

D'altra banda, l'accés no està ben definit. Per exemple, costa molt accedir als meus propis documents i moure dades des de l'ambient públic a un repositori privat, encara que siguin de la pròpia persona. En resum, **és necessari definir un disseny de model de gestió documental basat en dades (datacèntric)**.

El concepte de governança de les dades impulsa les metadades per si mateixes. **L'objectiu és que els documents surtin de les bases de dades tenint ja incorporades a les condicions de l'accés: qui té dret a tenir la informació, en quins terminis, amb quina finalitat.** Com es gestiona tot això? Estem, com ja s'ha dit, davant d'un canvi de paradigma. **Els arxivers han de deixar de ser custodis de documents i pensar en ser custodis de la informació en majúscules.**

Es respon que això està bé, però alhora cal tenir en compte la **definició legal de document**, el concepte de document que és tradicional en arxivística. **No és el mateix gestionar dades que gestionar documents** que tenen gran quantitat de dades vinculades a documents. El problema és que **el model de sistema de gestió documental existent es basa encara en formes narratives i en codis de verificació que són molt insegurs** (recorda el problema dels codis). Caldrà, doncs, disposar d'aplicatius que tinguin un disseny informàtic que tinguin en compte tots aquests elements i elaborar estàndards d'actuació per a la part clarament procedimentada, que és comuna a totes les administracions.

Les dades obertes i la seva implantació estan canviant el paradigma ràpidament, per tant s'ha de **centrar el tema en la governança de les dades**. Qualsevol representació és efímera, per això és important **crear un estàndard les dades i ser datacèntrics**.

A Catalunya hi ha un buit en la governança de les dades. Segons l'art. 28 de la llei de transparència, la Generalitat hauria de donar normativa. Hi ha un règim únic regulat per la llei de transparència i alhora règims d'accés diferents, i els dos aspectes no es poden confondre. La realitat, però, és que existeixen procediments diferents en funció de les dades que es volen accedir. Aquesta casuística té límits i s'hauria de regular l'accés en funció dels diferents usuaris i la informació a la que es vol accedir. És a dir, cal **procedimentar les diferents modalitats d'accés** per a facilitar l'actuació dels funcionaris, ja que s'ha passat d'un sistema de gestió documental molt comprensible a una situació híbrida amb un horitzó incert.

A nivell d'eines, facilitaria molt les coses: a) tenir un **tramitador únic de documents** (per exemple, el de la Generalitat, que ja funciona) que sigui obligatori per a tothom; i b) **un únic sistema de gestió i d'arxiu**. És evident que els arxivers han d'estar en el disseny dels sistemes.

El rol de l'arxiver en la governança de les dades és clar: és la persona que té la capacitat d'extreure i classificar, de visualitzar la vida de la informació. L'arxiver és el "traductor de negoci", ja que té capacitat de definir la dada, conèixer el cicle de vida de la informació i vehicular l'accés, raó per la qual ha d'estar involucrat des del principi de la generació de la dada. **Els arxivers són un element clau de la governança de les dades.**

Actualment els arxivers es troben entre dos mons, el de la història i el que s'ha anat imposant vinculat a les dades, l'administració electrònica i l'accés. Per tant és cabdal la formació i el reciclatge.

També es planteja si, davant d'aquesta nova realitat, l'adscripció dels arxius al Departament de Cultura és la millor de les opcions.

Per a crear un model de governança de les dades amb processos estandaritzats i interoperabilitat entre diferents sistemes, cal un **comandament i un lideratge per implementar una solució global**. S'indica que el Departament de Polítiques Digitals té per objectiu generar a través de la governança de dades tenir un model dada única. S'ha de **definir i conceptualitzar la dada com un bé públic**. S'haurien de considerar tots els models i el que s'adopti ha de tenir en compte tots les agrupacions de dades que es generaran i les sèries documentals, així com un pla de gestió de conservació de dades. La clau és la gestió de les dades. L'arxiu és el custodi de la informació durant tot el cicle de vida del document.

A nivell legislatiu, cal harmonitzar les lleis 39 i 40, que regulen respectivament el procediment administratiu i el règim jurídic del sector públic, i no descartar alguna modificació de la normativa. Així es planteja la possibilitat de crear una **autoritat de gestió de la informació, cal una autoritat única**, com passa a França on un ministre és el responsable de les dades del govern sense perjudici del ministeri de cultura que s'encarrega dels arxius.

Es necessari un **pla integral de gestió de la informació, que inclogui la part patrimonial** (els documents que ja estan en un lloc), **la fase de transició híbrida i la documentació del futur que serà totalment en format electrònic**. Per tant, és veritat que manca una autoritat que reguli la governança de les dades; potser no cal lleis noves, però sí algú que lideri el procés amb prou flexibilitat, de forma que defineixi quines estructures i eines s'han de crear i amb quins estàndards.

Un altre fet a definir és on es vol tenir l'impacte, si és només a la part de l'administració que està directament vinculada a la Generalitat o bé a tota l'administració pública, ja que s'ha de tenir en compte l'autonomia de les diferents administracions. Com es regula? En definitiva hi ha dues vies: una llei obligatòria o bé pactar. **Actualment hi ha un projecte d'Autoritat Independent de la Informació i Dades i es planteja si hauria d'englobar als arxius**.

S'insisteix que la governança de dades té per objectiu arribar a la dada única, eliminar duplicitats, regular l'accés tot integrant la seguretat i la protecció, així com la seva qualitat. En aquest esquema de governança, **l'arxiu produeix part de les dades i intervé en la producció i la custòdia tota la informació**. S'indica que aquest esquema pot no està alineat amb les lleis 39/2015 i 40/2015 anteriorment esmentades.

**Informació vol dir també preservar: s'ha de garantir la integritat i veracitat dels documents administratius; s'han de reutilitzar totes les dades i no únicament les reglades pel procediment administratiu; i s'ha de tenir en compte la informació de les xarxes socials**. És necessari un **pla de preservació digital que decideixi t que es conserva i que no pensant en el ciutadà, que és qui farà ús de la informació**.

Actualment existeix un problema en la autenticació i validació de la documentació i s'indica que els codis segurs de verificació no garanteixen que la informació no pugui ser accessible per tercers. Per tant, **les dades s'han de concebre com un bé públic i un patrimoni de tothom**.

Finalment, es conclou que s'ha de considerar la singularitat de l'arxiu històric en temes d'accés i transparència i potser s'han de revisar els terminis de vigència dels límits d'accés. En aquest tema, la llei de transparència va mantenir els terminis clàssics (per exemple, els trenta anys per a què els documents es considerin històrics). Potser s'han d'adaptar a les diferents tipologies de dades.

#### CRÈDITS:



Document revisat per: Josep Fernández Trabal,  
Coordinador del Pla d'Arxius i Gestió Documental de Catalunya