

Dos- sier CENTRAL



La documentació dels polítics que exerceixen funcions públiques

Josep Matas Balaguer, advocat

LLIGALL

El personal polític integrant de les administracions públiques

En aquest treball analitzem la consideració que la normativa legal espanyola i catalana atorga a la informació generada per l'activitat del personal polític que assumeix funcions i responsabilitats en les administracions públiques.

Al capdavant de les administracions hi ha persones que hi accedeixen com a resultat d'un procés electoral. La presència i l'actuació dels «polítics», com se'ls anomena col·loquialment, en la cúpula de les administracions públiques és un element essencial per al funcionament d'una societat democràtica, atès que tenen la missió d'aplicar els programes polítics escollits per la ciutadania. Com és sabut, per ajudar en la tasca de portar a terme aquesta missió tan important, aquests càrrecs públics són assistits per personal eventual de confiança o d'assessorament especial. Els càrrecs electes i el personal de confiança, doncs, configuren un grup important de personal que treballa amb els funcionaris i el personal laboral.

El personal polític presenta característiques diferents segons el tipus d'Administració pública. En alguns casos, com ara en la formació dels òrgans de govern de les diputacions i dels consells comarcals, l'elecció dels polítics no és directa, com tampoc són càrrecs d'elecció directa els ministres o els consellers del Govern central i dels governs autonòmics, si bé en tots els casos la seva presència en les institucions s'origina en un procés electoral. D'altra banda, aquesta figura no existeix a les universitats públiques, que formen els òrgans de govern a partir d'eleccions en les quals participa únicament la comunitat universitària, o existeix en un grau més baix en les persones jurídiques creades per les administracions públiques, o que en depenen, que configuren l'heterogeni ecosistema del sector públic.

Parlant sempre en termes generals, és indiscutible la importància quantitativa i qualitativa de la presència del personal polític en les administracions públiques, un personal que no hi és un element estrany, afegit o extern, sinó que n'és una part integrant, si bé amb un estatut diferent de l'estatut del personal que hi desenvolupa la seva carrera professional.

Dèiem que aquesta presència té una importància qualitativa perquè les funcions que assumeix el personal polític són d'una gran transcendència; i d'altra banda, ben sovint no es limiten a la direcció política, l'adopció de decisions estratègiques, l'impuls de la institució o l'adopció d'acords, sinó que sovint actuen assumint tasques que correspondrien, ordinàriament, als empleats públics. No és estrany que ho facin, per exemple, càrrecs electes d'ens locals amb dedicació exclusiva o parcial.¹

També té importància quantitativa. En resulta un volum important d'informació, entre altres coses perquè és elevat el nombre de llocs que ocupa el personal eventual de confiança que assisteix als càrrecs electes. La contractació d'aquest personal, que passa a formar part de l'estructura administrativa de la institució, es fa amb discrecionalitat total, sense que s'hagin d'acreditar els coneixements, l'experiència, la formació o la idoneïtat per al lloc de treball. Aquest fet afavoreix el perfil eminentment polític de les persones que es contracten, que poden tenir un coneixement limitat o nul de la institució de la qual passaran a formar part.

També la provisió de llocs de lliure designació es fa molt discrecionalment, sense haver de motivar la decisió que justifica el resultat del procés de selecció,² l'antítesi d'un model que afavoreixi la carrera professional a partir dels mèrits. Avui el concepte de direcció pública professional existeix només en els treballs dels experts en funció pública, però malauradament encara no el trobem en la pràctica.

La importància quantitativa i qualitativa i l'interès informatiu de la informació que genera el personal polític obliga a fer atenció al seu règim jurídic. Saber si aquesta informació ha de seguir les normes que regulen el conjunt de la informació pública és essencial en l'establiment de les polítiques de gestió documental i arxiu.³ Interessa saber fins a quin punt aquesta documentació queda al marge de les estrictes pautes de control i preservació de la documentació de titularitat pública, una qüestió que afecta la gestió ordinària de la documentació però que adquireix una dimensió dramàtica en finalitzar les legislatures, quan es produeixen relleus al capdavant de les institucions, amb el consegüent perill de pèrdua de documentació.

Quina documentació es pot endur a casa un polític en deixar el càrrec? Quina poden retirar els assessors i els càrrecs de confiança? Hi ha «documentació política», generada en l'exercici d'un càrrec o funció pública, que s'hagi d'excloure dels principis i normes generals de tractament de la documentació pública? Seguidament veurem com s'hi refereixen les lleis, però avancem que la resposta és clara: cap norma configura un règim especial per a la documentació que genera el personal polític en el si de les administracions. Com a part integrant d'aquestes administracions, no pas com un element estrany ni extern, el personal polític genera, en l'exercici de les seves activitats i funcions, informació que és pròpia de l'administració corresponent. Malauradament, el fet que les lleis siguin tan clares sovint no és suficient per aconseguir que s'apliquin.

Casos que fan evident un problema

18

Massa sovint la premsa informa de casos de retirada o d'eliminació de documentació en els finals dels mandats. En falten estadístiques, però podem imaginar que es fan públics només una petita part dels casos.

Per la importància de la institució, crida molt l'atenció el cas de l'Arxiu de la Presidència del Govern central. Des del període 1976-1981, quan la presidència fou ocupada per Adolfo Suárez, s'han succeït les retirades no controlades, ni justificables, de documentació generada a La Moncloa, amb episodis ben coneguts, i incomprensiblement no sancionats o corregits, com el denominat «borrado informático» ordenat el 2004 abans de la sortida de José María Aznar, o la utilització per José Luis Rodríguez Zapatero de documentació classificada en la redacció de les seves memòries dos anys després que hagués sortit del Govern.

Encara és més sorprenent la destinació dels documents de la presidència de Felipe González, que abasten catorze anys de govern (1982-1996), dels quals n'ha quedat un volum insignificant a l'Arxiu de la Presidència del Govern. La part principal sembla que actualment està en mans de la fundació privada que porta el nom del polític, després d'una extracció massiva de documents que es devia produir, pel que sembla, abans de la presa de possessió de José María Aznar. Parlem de documents de titularitat pública posseïts avui per persones privades, administrats, conservats i publicats segons el seu criteri i els seus interessos. No és només el cas dels arxius de la Fundació Francisco Franco, sinó també el de fons generats per governs democràtics.⁴

L'arxiu de la presidència de Felipe González ha estat aquests darrers anys d'actualitat de resultes de la digitalització i la posada a disposició d'alguns dels seus documents. En la presentació d'aquestes actuacions, els responsables de la Fundació Felipe González es justifiquen per la necessitat de corregir, segons diuen, una mala praxi arxivística. Segons la seva directora, els arxius s'han dedicat a acumular, i no tant a difondre, paraules que denoten poca consideració envers tota una professió i que evidencien un gran desconeixement de la realitat.⁵ L'acció de

la Fundació Felipe González es fonamentaria, segons la seva directora, en l'existència d'un buit legal: en no haver-hi referències clares respecte a la destinació que han de tenir els documents dels presidents, la Fundació estaria portant a terme una actuació de servei públic.

Pertoca, doncs, comprovar si en l'ordenament legal hi ha referències que aclareixin el règim jurídic d'aquests documents.

Documents polítics o documents amb continguts polítics

En l'amplíssim, inabastable, ventall de normes que regulen el funcionament de les administracions públiques, trobem un gran nombre de definicions que fan referència als documents i a la informació, en alguns casos adjectivant-los. Es regulen i es defineixen els documents i els expedients administratius⁶ o les dades personals,⁷ i les normes sectorials es refereixen a la informació fiscal, a l'estadística, a la urbanística, a l'ambiental, etc. No hi trobem, en canvi, cap referència al document o la informació política. No existeix aquesta categoria ni una regulació especial que creï un règim diferent, específic, aplicable a la documentació o la informació que ha generat el personal polític. No existeix una informació política, sinó actuacions de càrrecs polítics que queden reflectides en documents públics.

Pensant en la informació que es genera, i parlant sempre en termes generals, hem de diferenciar l'actuació de les persones que ocupen càrrecs orgànics de l'actuació de les persones que fan funcions d'assessorament. En el primer cas, les funcions estan regulades clarament i l'actuació queda reflectida en documents que s'incorporen als expedients, en actes, comunicacions o altres documents resultants d'actuacions més o menys reglades. En canvi, en el cas dels assessors les funcions estan poc definides o gens i solen variar d'una administració a l'altra, encara que el lloc de treball s'identifiqui amb el mateix nom.

La documentació que genera el polític que ocupa un lloc previst estatutàriament reflecteix la seva funció administrativa i alhora política. A aquesta funció doble s'hi refereixen les normes reguladores de les diferents administracions, per a tot els nivells, de manera que el Govern de l'Estat «dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar»,⁸ o el Govern de la Generalitat «és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat».⁹ Són funcions que tenen una dimensió o un sentit doble, tal com s'indica també en la normativa de règim local i en la de les cambres parlamentàries quan tracten de les atribucions dels càrrecs que dirigeixen aquestes institucions.

En les actuacions dels polítics que ocupen càrrecs orgànics hi ha una «impossibilitat material de discriminar entre documents de naturalesa política o documents d'actes administratius» (MATEU I DOMINGO, 2002, p. 94). L'actuació del personal polític en el si de les administracions públiques no genera, doncs, documents polítics. No existeixen documents polítics o «dels polítics», sinó documents públics o de titularitat pública elaborats o signats per càrrecs electes o de confiança, càrrecs que s'integren en l'estructura de l'Administració, com un element més d'aquesta estructura.

Amplitud del concepte «document de titularitat pública»

Com acabem de veure, no hi ha cap base legal per argumentar que documents determinats que s'han generat o s'han rebut en el si de les administracions públiques s'hagin de considerar propis o personals del polític. Ans al contrari, quan les lleis fan referència a aquesta classe d'informació en remarquen el caràcter públic, qüestió que es tracta, per exemple, en la normativa d'arxius i de patrimoni documental. Segons la Llei d'arxius i documents catalana són documents públics «els documents produïts o rebuts per les persones físiques que ocupen càrrecs polítics en institucions públiques, sempre que aquests documents tinguin relació amb les funcions administratives o polítiques pròpies del càrrec».¹⁰ Semblantment, la llei de la Comunitat de Madrid considera integrants del seu patrimoni documental «los documentos producidos, conservados o reunidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas en el desempeño de los cargos públicos».¹¹ Així mateix, segons la llei balear es consideren documents de titularitat pública «els documents generats o rebuts per raó dels seus càrrecs pels membres del Govern i els alts càrrecs de les administracions públiques».¹² I encara un darrer exemple, el de la llei navarresa, segons la qual «los documentos generados o recibidos por las personas en el ejercicio de sus funciones como cargos públicos se consideran de titularidad pública a todos los efectos, por lo que se integran en el sistema archivístico correspondiente»,¹³ norma que es preocupa també de remarcar la funció o dimensió doble que poden tenir aquests documents, de manera que considera «documentos de titularidad pública los producidos por las Instituciones y las Administraciones Públicas de Navarra en el ejercicio de su actividad política y administrativa».¹⁴

20

En les normes esmentades i en altres de naturalesa similar s'utilitzen els termes «documents públics» i «documents de titularitat pública», amb la pretensió d'englobar qualsevol classe de documentació, donant-hi un sentit més ampli que el de les definicions que en fan el Codi Civil espanyol¹⁵ o la Llei d'enjudiciament civil.¹⁶ El mateix sentit ampli, no centrat només en els documents estrictament administratius o resultants de procediments i d'actuacions reglades, el trobem en les lleis de transparència, que fan referència a la publicació i a l'accés a la «informació pública», concepte menys precís que «documentació», «document» i «dada», que, alhora, els engloba tots tres. D'aquesta manera, la transparència s'ha d'aplicar a 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»,¹⁷ segons el que llegim a la llei catalana, o a la informació integrada per «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»,¹⁸ en paraules de la llei estatal. Aquesta manera de referir-se a la informació pública, utilitzant els termes «contenidos o documentos», té clarament una vocació integradora de qualsevol classe de material i ha estat assumida per la majoria de lleis autonòmiques de transparència.¹⁹

Cessament en el càrrec i traspassos de documents

La vinculació del personal polític amb les administracions públiques és temporal, seguint la durada dels mandats. Per aquest motiu les lleis se centren en el moment final de l'exercici del càrrec per remarcar la naturalesa pública de qualsevol material informatiu creat o obtingut en l'exercici del càrrec. En prohibeixen expressament la retirada. Es tracta d'un moment clau per a la preservació de la informació pública, per la qual cosa es donen les pautes sobre com cal actuar. La Llei del patrimoni històric espanyol indica que «els qui per la funció que desenvolupin tinguin

al seu càrrec documents als quals es refereix l'article 49.2 d'aquesta Llei [ens públics] estan obligats, en cessar en les seves funcions, a lliurar-los a qui els substitueixi en aquestes o remetre'ls a l'arxiu que correspongui», advertint de les responsabilitats legals que poden derivar de la «retenció indeguda», i establint l'obligació de l'Administració pública titular dels documents d'actuar per corregir els incompliments.²⁰ Fent referència directa al personal polític, la Llei d'arxius i documents catalana determina que «els documents produïts o rebuts pels càrrecs polítics que, en cessar en llurs funcions, no es trobin a l'arxiu corresponent han d'ésser lliurats a qui els succeeixi en el càrrec o ingressats a l'arxiu de l'administració o ens pertinent».²¹ En cas d'incompliment, l'administració titular d'aquests documents no pot quedar passiva, sinó que s'«han de prendre les mesures legals pertinents per a recuperar-los».²²

La preocupació per evitar pèrdues d'informació amb motiu de canvis polítics al capdavant de les institucions és compartida i es fa present en la normativa d'altres comunitats autònomes. La Llei d'arxius valenciana, després de recordar el caràcter inalienable i la no prescripció dels drets sobre els documents públics, preceptua que «els càrrecs públics i el personal al servei de les administracions públiques, al cessar en les seues funcions, estan obligats a entregar els documents públics generats, rebuts o reunits en l'exercici d'estes a la persona que els substituisca o remetre'ls a l'arxiu que corresponga», mantenint així les dues opcions, lliurament al successor o a l'arxiu, que figuren en les lleis espanyola i catalana. Consta de la mateixa manera a les lleis d'arxius de les Illes Balears,²³ de Castella-la Manxa²⁴ i d'Andalusia,²⁵ per posar-ne només alguns exemples.²⁶ Quan es detecta una fuga de documents, l'actitud de l'administració titular dels documents no pot ser en cap cas passiva, sinó que ha de fer el que sigui possible per recuperar-los.²⁷ Encara amb un to més imperatiu, la Llei de la Comunitat de Madrid demana una actitud especialment diligent a l'administració titular dels documents, requerint-la a «exigir la entrega de los documentos de Archivo generados, recibidos o reunidos por quienes desempeñan cargos o puestos públicos en el ejercicio de los mismos al que les sustituya o remitirlo al Archivo que corresponda, al cesar en sus funciones».²⁸

Una exigència també ètica

Els darrers anys, especialment d'ençà de l'aprovació de les lleis de transparència i bon govern, moltes administracions han aprovat codis de conducta que donen pautes als seus alts càrrecs, textos en què es recorda l'obligació de deixar en poder de l'administració a la qual s'ha servit la informació que s'ha generat en l'exercici del càrrec. Entre els codis anteriors a les lleis de transparència, el «Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado» els obligava a garantir «la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables»,²⁹ frase que lamentablement no figura a la norma que el va derogar i substituir, de continguts més orientats a establir principis generals i amb menys referències a qüestions pràctiques.³⁰ Sí que figura en el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat³¹ vigent, en què es recorda que s'ha de «complir la normativa en matèria de gestió de documents públics, especialment la relacionada amb la no destrucció de documents o informació pública», i que hi ha l'obligació de «no endur-se'n còpia de la informació i de la documentació un cop hagi finalitzat el seu mandat». Cal destacar d'aquest precepte que el cessament en el càrrec també comporta la prohibició de disposar de còpies dels documents.

La preocupació pel control de la informació en el moment dels relleus és present en molts d'aquests codis, en termes semblants als de les lleis de transparència. Per exemple, el Codi de

conducta dels alts càrrecs de Múrcia diu que «garantizarán la constancia documental de la información y su conservación para su transmisión y entrega a posteriores responsables».³² El codi equivalent de Castella-la Manxa els exigeix «la conservación de la documentación que obre en su poder o bajo su custodia, garantizando su entrega, en el momento en el que dejen de desempeñar el cargo y finalicen sus funciones, a los responsables que les sustituyan».³³ També el de la Comunitat de Madrid indica que «los altos cargos garantizarán la conservación de los documentos que estén bajo su custodia para su transmisión y entrega a los posteriores responsables en el momento en el que finalicen sus funciones».³⁴ Navarra aprovà el codi per llei, i en aquest codi s'enumeren uns principis de conducta dels alts càrrecs, entre els quals hi ha la indicació que «garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables».³⁵

La documentació dels grups polítics

En aquest repàs, inevitablement superficial, de l'actuació dels polítics en les administracions públiques i de la documentació que en resulta, és obligat fer referència al cas dels grups polítics que es constitueixen en el si de les administracions locals³⁶ i de les cambres legislatives.³⁷ El grup de representants polítics és una figura especial, difícil de classificar; és, sobretot, una associació temporal de representants, a la qual s'atribueixen algunes funcions que la converteixen, en certa manera, en un òrgan de la institució de la qual forma part. Alhora, està vinculada a la formació política que presentà els membres del grup a les seves llistes i actua amb dependència d'aquesta.

22

Els grups de representants polítics tenen autonomia per organitzar-se i per decidir l'ús dels recursos que se'ls assignen en forma de subvencions. De les actuacions dels membres dels grups en queda constància principalment en les actes i altres documents resultants de les comissions, els plenaris i altres òrgans en què participen. Una qüestió a part és la documentació administrativa, la interna del grup, respecte a la qual es pot decidir lliurement l'ús i la destinació que s'hi dona, excepte en el cas de la documentació comptable. Els comptes i els documents acreditatius de les despeses deixen constància de la destinació de les subvencions. Per aquest motiu, hi ha l'obligació de conservar la documentació comptable i de posar-la a disposició de la institució si aquesta ho requereix —una obligació justificada pel caràcter públic dels recursos que es proporcionen al grup—, i també l'obligació de controlar-ne l'ús correcte. Es preveu així a la Llei de bases de règim local, segons la qual «els grups polítics hauran de portar una comptabilitat específica de la dotació [...] que posaran a disposició del Ple de la Corporació, sempre que aquest ho demani».³⁸ El control de les despeses no limita la discrecionalitat que té el grup per disposar dels recursos que se li assignen, sempre que serveixin per al desenvolupament de les funcions que li són pròpies. El control s'atribueix a la institució i queda obert també als ciutadans que vulguin exercir el seu dret d'accés a la informació pública. Davant d'una sol·licitud de consulta d'un ciutadà, el fet que els documents comptables dels grups no hagin estat demanats pel Ple, no pot ser motiu per denegar el dret a consultar-los.³⁹ Es tracta, òbviament, d'informació afectada per la normativa de transparència. En el cas de Catalunya, recentment hi ha fet referència el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, establint noves obligacions de transparència activa (publicació dels imports i de la destinació) que indirectament obliguen els grups a documentar les despeses i conservar-ne els documents acreditatius.⁴⁰

Els reglaments de les cambres legislatives arbitren el mateix mecanisme de control que la normativa de règim local. Se centren en la documentació que acredita la destinació de les subvencions que s'atorguen als grups parlamentaris⁴¹ i no fan esment de la resta de documentació.

Sobre la documentació dels grups parlamentaris disposem d'un valuós treball que n'analitza la naturalesa i els continguts i aporta dades estadístiques proporcionades pels arxius parlamentaris.⁴² S'hi remarca el fet que els arxius dels parlaments no ingressen documents dels grups, tampoc els relatius a la comptabilitat. Es tracta de documents que no sembla que interessin als partits polítics respectius, als arxius dels quals els grups transfereixen només alguns documents (contractes i documents comptables). Les dades que aporten les autores permeten concloure que en finalitzar la legislatura s'eliminen o es dispersen la gran majoria de documents. Les autores consideren que «la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es el principal problema a la hora de establecer a quién corresponde la responsabilidad de la custodia de sus fondos», motiu pel qual «no existen regulaciones específicas sobre a quién corresponde la conservación de sus fondos». Recomanen que es reguli i s'afavoreixi la transferència d'aquests documents a l'arxiu parlamentari en acabar la legislatura.⁴³

Vista la capacitat de control sobre les despeses dels grups polítics que les lleis atribueixen a la institució, i el fet que la documentació que reflecteix les despeses queda dins l'àmbit d'incidència de les lleis de transparència, seria raonable que la normativa interna de les administracions en preveïés la transferència regular a l'arxiu, ja sigui en acabar un exercici o al final de la legislatura.

L'estatut dels expresidents i els documents

Acabarem aquesta ràpida aproximació a la documentació dels polítics amb un breu apunt sobre els que assumeixen les funcions més altes. Un cop cessats els presidents dels executius i de les cambres legislatives, tenen dret a disposar d'un seguit de recursos provinents del pressupost de la institució que han presidit. Les normes que regulen l'estatut d'aquestes persones tracten de qüestions protocol·làries, dels títols i el tractament que han de rebre, de les pensions que percebran i, com dèiem, dels mitjans i els recursos que tindran a disposició. No fan referència a cap mecanisme de control o supervisió de les despeses, com hem vist que passa en el cas dels grups polítics, ni tampoc a obligacions relatives a la documentació que puguin generar durant el període en què rebran aquests recursos. Es tracta que «puguin atendre llurs necessitats personals i polítiques amb la dignitat i el decòrum que corresponen a les altes funcions exercides», diuen les lleis catalanes sobre l'estatut dels expresidents de la Generalitat i del Parlament.⁴⁴ El personal que contractarà l'expresident constarà com a personal propi de la institució i figurarà en la relació de llocs de treball com a eventual.⁴⁵ Parlem, doncs, de personal en nòmina de la institució i de dotació econòmica que prové del seu pressupost, és a dir, de recursos que es posen a disposició del polític, però no per exercir funcions públiques. La documentació resultant no serà, en conseqüència, documentació de titularitat pública.

Sobre els recursos que es destinen a les oficines dels expresidents, la institució que els proporciona té l'obligació de fer-los públics de manera detallada, indicant l'import dels destinats a cada un dels polítics que els estiguin obtenint. Més enllà d'això, no hi ha altres obligacions de registre, de control o de documentació de les despeses.⁴⁶

Lliure d'obligacions i de controls, la documentació resultant del funcionament d'aquestes oficines seria la documentació del president o presidenta. S'integraria en el seu arxiu personal. Dret a llei, els veritables arxius dels presidents són els que es formen fora de la institució, no amb documents generats quan exercia el càrrec sinó després. Són documents privats, aquests sí, que a partir de la voluntat dels seus propietaris seria interessant que acabessin reunits en arxius públics.

Consideracions finals

El lector ha de disculpar que aquest treball contingui tantes referències legals, però en certa manera era necessari per rebatre la idea que no existeixen normes sobre el tractament que han de rebre els documents del personal polític que actua en les administracions públiques. Hem vist al principi del text que l'existència d'un suposat «buit legal» es feia servir per justificar la retirada de les institucions de documents que són, com reiteren les lleis, de titularitat inequívocament pública.

La idea base d'aquesta qüestió és senzilla i, alhora, determinant: el personal polític és una part integrant de les administracions públiques en les quals participa. Són membres rellevants de la institució, tot i el seu estatut específic i la seva vinculació temporal. No en són un element aliè. La seva funció és de naturalesa pública, de gran importància, i es porta a terme utilitzant recursos públics. La documentació resultant de la seva activitat és d'interès i titularitat pública, com remarquen les normes reguladores de les diferents administracions i els codis de conducta dels alts càrrecs. Quan aquesta documentació es perd, desapareixen documents acreditatius “importants” de l'actuació de l'Administració. Per això, quan cessen en les seves funcions, s'ha de garantir la permanència dels documents resultants de la seva actuació. Això obliga tant la persona que ocupa el càrrec com la institució titular dels documents, la qual ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir-ne la conservació i, si és necessari, recuperar els documents retirats irregularment. Les lleis recorden que els documents de titularitat pública tenen els atributs propis dels béns demaniaus, de manera que són inalienables (mai canvien de propietat) i és possible —de fet, obligatori— reclamar-los i recuperar-los en qualsevol moment, per més temps que faci que se n'hagi perdut la possessió (imprescriptibilitat).

24

Excepte en el cas que hem analitzat de la documentació dels grups polítics, el legislador s'ha preocupat de deixar clara la titularitat pública d'aquesta documentació, és a dir, de tota mena de document que tingui aquest origen —sigui quin sigui el suport—, generat o rebut en l'exercici de qualsevol funció pública. No complir-ho pot comportar també responsabilitats penals.⁴⁷

La normativa interna de les administracions prohibeix als empleats utilitzar per a finalitats privades i personals els recursos públics i els sistemes d'informació que es posen a la seva disposició. Són pautes molt raonables que també preserven la vida privada dels empleats i faciliten la gestió de la informació per part de l'Administració. La mateixa exigència s'ha d'aplicar al personal polític. En l'entorn electrònic, els documents personals, privats, que el polític vulgui tenir a la seva disposició durant l'exercici del càrrec no han de figurar en els sistemes de la institució. Es poden tenir a disposició però no en els sistemes de la institució, de manera que en el moment del relleu no s'haurà de destriar ni retirar cap document. Seria desitjable seguir aquesta pauta, en benefici de tots. En qualsevol cas, quan això no es compleix, la persona que ocupa un càrrec públic de qualsevol naturalesa, tant si és un electe com si és un funcionari o personal laboral, en el moment de cessar únicament pot retirar els documents de caràcter exclusivament personal, elaborats a iniciativa pròpia, que no siguin testimoni de l'exercici del càrrec i no hi guardin relació, o bé documents personals que poden estar accidentalment a les instal·lacions o sistemes de la institució.

La potestat reglamentària i d'autoorganització permet que cada administració aprovi normes internes que afavoreixin el compliment del que les lleis preceptuen. Ajudaria que en la presa de possessió s'informés els polítics de la regulació general a la qual ens hem referit en aquest article, i de normes internes que poden establir aspectes procedimentals sobre la custòdia dels documents. De ben segur, també ajudaria que s'actués en els casos d'incompliments que avui inexplicablement es toleren.

Els darrers anys, en les administracions públiques s'ha avançat molt en matèria de gestió documental. Tenim també una bona xarxa de centres d'arxius públics que preserven i difonen el patrimoni documental. En aquest context la tutela dels documents dels polítics és probablement una de les assignatures pendents, potser la principal.

NOTES

1 La normativa de règim local limita l'existència únicament d'electes amb dedicació exclusiva, però no els de règim de dedicació parcial. Vegeu l'article 75 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

2 Tot just el 2019, la sentència del Tribunal Suprem de 19/09/2019 (sala 3a, secció 4a, recurs de cassació 2740/2017) ha fixat la interpretació de les normes aplicables a la lliure designació, que obliga a motivar la designació.

3 Malgrat que va ser escrit ja fa molts anys, continua sent molt interessant el treball de Mercè Mateu i Joan Domingo «Anàlisi arxivística sobre l'organització i l'accés a la documentació dels alts càrrecs polítics de la Generalitat de Catalunya i en comparació d'altres països», *Lligall*, núm. 19 (2002), p. 89-123.

4 Sobre aquest arxiu i la seva gestió per la Fundació Felipe González, vegeu el treball de Sergio Gálvez Biesca «El Archivo de la Fundación Felipe González: la privatització del Patrimoni Documental», *Nuestra Historia*, núm. 9 (2020), p. 95-121, <<https://revistanuestrahistoria.com/nh9/>> [Consulta: 14, gener, 2021]. L'article critica la privatització d'aquesta documentació, l'ús que en fa la Fundació Felipe González i la falta de resposta de les autoritats a les quals correspondria actuar per recuperar-la. Fa referència, també, a la destinació d'altres arxius de la Presidència del Govern. L'arxiu de la Fundació Felipe González custodia documentació d'una altra provinença, per exemple, documentació que s'ha rebut de la Fundació Pablo Iglesias.

5 «En España tenemos una gran tradición archivística, pero quizá se ha puesto mucho más el énfasis en acumular documentos que en

difundirlos; nosotros apostamos por clasificar bien de una forma progresiva lo que consideramos valioso y lo ponemos a disposición del público», explica Rocío Martínez-Sampere, directora de la Fundació Felipe González. Extret de l'article de Luis Izquierdo «Las cartas inéditas de los ciudadanos a Felipe González», *La Vanguardia*, 6 de juliol de 2019, <<https://www.lavanguardia.com/politica/20190706/463319382221/cartas-ciudadanos-felipe-gonzalez.html>> [Consulta: 14, gener, 2021].

6 Article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i articles 26 i 46 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

7 Article 4.1 del 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).

8 Article 1 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern [espanyol].

9 Article 3.1 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

10 Article 6.2 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

11 Article 4.e de la Llei 4/1993, de 21 d'abril, d'arxius i patrimoni documental de la Comunitat de Madrid.

12 Article 10.3 de la Llei 15/2006, de 17 d'octubre, d'arxius i patrimoni documental de les Illes Balears.

13 Article 4.6 de la Llei foral 12/2007, de 4 d'abril, d'arxius i documents [de Navarra].

14 Article 4.1 de la Llei foral 12/2007, de 4 d'abril, d'arxius i documents [de Navarra].

15 Segons l'article 1.216 del Codi Civil espanyol un document públic és un «documento expedido o autorizado por funcionario público competente con las solemnidades requeridas por la ley».

16 L'article 317 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil enumera els documents que tenen valor probatori, sense pretendre englobar el conjunt de documents produïts per l'actuació dels ens públics.

17 Article 2.b de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

18 Article 13 de la Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

19 Utilitzen aquests mateixos termes les lleis de transparència i bon govern d'Andalusia, Aragó, Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Galícia, Madrid, Múrcia i València. Únicament la llei de les Illes Balears tanca el focus, almenys en les definicions, fent esment preferentment de la «documentació administrativa».

20 Article 54 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.

21 Article 10.3 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

22 Article 12 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

23 Article 14 de la Llei 15/2006, de 17 d'octubre, d'arxius i patrimoni documental de les Illes Balears.

24 Article 43.3 de la Llei 19/2002, de 24 d'octubre, d'arxius públics de Castella-la Manxa.

25 Article 12.3 de la Llei 7/2011, de 3 de novembre, de documents, arxius i patrimoni documental d'Andalusia.

26 En un sentit diferent, la Llei 2/2009, d'11 de maig, del president i del govern d'Aragó coincideix en la importància del moment del traspàs de poders i estableix en l'article 21 l'obligació de comunicar les informacions més rellevants així com la creació d'una comissió de traspassos.

27 En la majoria de les normes autonòmiques l'obligació de recuperar els materials sostrets il·legalment es fonamenta també en el caràcter inalienable i imprescriptible que s'atribueix als documents públics. Així els qualifica l'article 28 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol i ho recorden diferents lleis d'arxius autonòmiques, com la catalana, la valenciana, la navarresa, la canària, la càntabra, la de Madrid i la de Castella-la Manxa.

28 Article 27 de la Llei 4/1993, de 21 d'abril, d'arxius i patrimoni documental de la Comunitat de Madrid.

29 Ordre APU/516/2005, de 3 de març, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 18 de febrer de 2005, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat.

30 Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

31 ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

32 Codi de conducta dels alts càrrecs de la Regió de Múrcia (Acord de 27 de febrer de 2019 del Consell de Govern).

33 Decret 7/2018, de 20 de febrer, pel qual s'aprova el codi ètic per als alts càrrecs o assimilats de l'administració de la junta de comunitats de Castella-la Manxa (DOCM de 27 de febrer de 2018).

34 Acord de 31 d'octubre de 2016, del Consell de Govern, pel qual s'aprova el codi ètic per als alts càrrecs de l'Administració de la Comunitat de Madrid i dels seus ens adscrits (BOCM núm. 263, de 2 de novembre de 2016).

35 Llei foral 2/2011, de 17 de març, per la qual s'estableix un Codi de Bon Govern.

36 L'article 50 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, els preveu «per al millor funcionament dels òrgans de la corporació». L'article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases del règim local obliga a crear-los per facilitar la seva actuació corporativa.

37 El Reglament del Congrés els regula en els articles 22-29 (Resolució de 24 de febrer de 1982 per la qual s'ordena la publicació en el BOE del nou Reglament del Congrés dels Diputats; BOE núm. 55, de 5 de març de 1982). El del Senat els regula en els articles 27-34 (Text refós del Reglament del Senat aprovat per la Mesa del Senat, BOE núm. 114, de 13 de maig de 1994). L'Estatut d'Autonomia de Catalunya regula les principals funcions dels grups del Parlament de Catalunya (títol II, capítol I). S'esmenten en la majoria d'estatuts d'autonomia i es regulen en els respectius reglaments de les cambres autonòmiques.

38 Article 73.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases del règim local. Els reglaments orgànics municipals ho incorporen en el seu articulat.

39 Sobre aquesta qüestió és especialment interessant la Resolució 6/2018, de 22 de gener, de la Comissió de Garanties d'Accés a la Informació Pública, que analitza una sol·licitud d'accés a la informació comptable de grups municipals.

40 Article 45.4 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

41 Així per exemple, el Reglament del Parlament de Catalunya obliga els grups a portar una comptabilitat i a retre comptes (art. 33) i el Reglament del Congrés indica que han de portar una comptabilitat de la subvenció que han de posar a disposició de la Mesa (art. 28).

42 Ángela Pérez Samperio i Reyes Serrano González, «La documentación de los grupos parlamentarios en los archivos de los parlamentos españoles: estado de la cuestión» [en línia] (2016), <<http://archivosparlamentarios.blogspot.com/p/documentos-de-trabajo-del-grupo.html>> [Consulta: 13, gener, 2021].

43 Ángela Pérez Samperio i Reyes Serrano González, *op. cit.*, p. 16.

44 Aquesta frase apareix en el preàmbul de la Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'Estatut dels expresidents de la Generalitat, i en el de la Llei 2/1988, de 26 de febrer, sobre assignacions temporals i pensions als presidents del Parlament, en cessar, i als seus familiars. De l'Estatut dels expresidents del govern central en tracta el Reial decret 405/1992, de 24 d'abril, pel qual es regula l'Estatut dels expresidents del Govern. Les institucions autonòmiques han aprovat normes de continguts molt similars.

45 Aquesta és la fórmula prevista en el Decret 195/2003, d'1 d'agost, pel qual s'aprova el règim estatutari dels expresidents de la Generalitat de Catalunya.

46 La Resolució 061/2019, de 16 d'abril, del Consell de Transparència i Bon Govern ho analitza en resposta a un cas de sol·licitud d'accés al detall de les despeses dels expresidents del Govern central.

47 Conducta tipificada en l'art. 413 del Codi Penal: «La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, total o parcialmente, documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años».

RESUM

La documentació resultant de l'actuació dels polítics —electes i assessors— en el si de les administracions públiques és de gran interès i ha de ser una part del fons de la institució. Els polítics s'integren a la institució, en són membres. Hi exerceixen en molts casos una funció administrativa i política al mateix temps. Les lleis i els codis de conducta dels alts càrrecs insisteixen en la titularitat pública dels documents que en resulten. Hi ha poques excepcions, clarament delimitades, d'aquest principi. No obstant això, al final de les legislatures s'eliminen o es retiren irregularment documents, contravenint les lleis. La tutela dels documents dels polítics és probablement una de les assignatures pendents, potser la principal. A part de fonamentar una cultura que ho corregeixi, la normativa interna de cada administració pot establir procediments que ajudin a preservar aquesta informació.

Paraules clau: titularitat pública dels documents, tutela documents dels polítics, preservació informació alts càrrecs, documents públics, codi de conducta

RESUMEN

La documentación resultante de la actuación de los políticos —electos y asesores— en el seno de las administraciones públicas es de gran interés y debe ser una parte del fondo de la institución. Los políticos se integran en la institución, son sus miembros. Ejercen en muchos casos una función administrativa y política al mismo tiempo. Las leyes y los códigos de conducta de los altos cargos insisten en la titularidad pública de los documentos que resultan de ello. Hay pocas excepciones, claramente delimitadas, de este principio. Sin embargo, al final de las legislaturas se eliminan o se retiran irregularmente documentos, contraviniendo las leyes. La tutela de los documentos de los políticos es probablemente una de las asignaturas pendientes, quizá la principal. Además de fundamentar una cultura que corrija esta cuestión, la normativa interna de cada administración puede establecer procedimientos que ayuden a preservar esta información.

Palabras clave: titularidad pública de los documentos, tutela documentos de los políticos, preservación información altos cargos, documentos públicos, código de conducta

RÉSUMÉ

La documentation issue de l'action des politiciens - élus et conseillers - au sein des administrations publiques est d'un grand intérêt et doit faire partie du fonds de l'institution. Les politiciens font partie de l'institution, ils en sont membres. Dans de nombreux cas, ils jouent à la fois un rôle administratif et politique. Les lois et codes de conduite des hauts fonctionnaires insistent sur la propriété publique des documents qui en résultent. Il existe peu d'exceptions, clairement délimitées, à ce principe. Cependant, à la fin des législatures, les documents sont supprimés ou sont soustraits de manière irrégulière, enfreignant ainsi la loi. La tutelle des documents des politiciens est probablement l'un des sujets en suspens, voire même le principal. Outre de fonder une culture pour le corriger, le règlement intérieur de chaque administration peut établir des procédures permettant de préserver ces informations.

Mots-clés : propriété publique des documents, tutelle des documents des politiciens, conservation des informations par les hauts fonctionnaires, documents publics, code de conduite

28

ABSTRACT

The records resulting from the actions of politicians - elected officials and advisers - within the public administrations is of great interest and must be a part of the institution's holdings. Politicians are part of the institution, they are members. In many cases, they play an administrative and political role at the same time. The laws and codes of conduct of senior officials insist on the public ownership of the resulting records. There are few clearly delimited exceptions to this principle. However, once a term of office has ended, records are removed or removed irregularly, in violation of the law. The custody of politicians' records is probably an unresolved issue, perhaps the main one. Aside from establishing a culture to correct it, the internal regulations of each administration can establish procedures that help preserve this information.

Keywords: public ownership of records, custody of politicians' records, preservation of information by senior officials, public records, code of conduct