

Destrucción de documentos y transparencia: ¿criterios más allá de la retórica?

Lluís-Esteve CASELLAS

Ayuntamiento de Girona

@lecasellas

El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 7, Sección Especial / A fondo, Quincena del 15 al 29 Abr. 2017, Ref. 916/2017, pág. 916, Editorial Wolters Kluwer

RESUMEN

¿La destrucción regulada de documentos va en detrimento del derecho de acceso y transparencia de las Administraciones Públicas? En absoluto. La destrucción regulada de documentos debe constituir en sí misma una acción de transparencia en el buen gobierno de las instituciones. El artículo propone, mediante la evaluación archivística de los documentos, aplicar criterios homogéneos de gestión de la vigencia y la prescripción administrativa con garantías objetivas y legales para garantizar la seguridad jurídica de las Administraciones Públicas en las acciones de destrucción regulada de documentos.

SUMARIO

- I. La percepción social
- II. La destrucción de documentos ¿contraria al control y transparencia de la actuación pública?
- III. La evaluación documental como instrumento de gestión y transparencia
- IV. La identificación de los plazos de retención
- V. Análisis funcional y guías de aplicación
- VI. Conclusiones

I. LA PERCEPCIÓN SOCIAL

El pasado 25 de enero Transparencia Internacional España presentaba el Índice de Percepción de Corrupción 2016 y anunciaba que España descendía al puesto 41 en el ranking de los 176 países analizados con un índice de 58 puntos y, según el informe, estaría “entrando en un pelotón de países que se han acercado peligrosamente a la corrupción sistémica muy recientemente, como Georgia o la República Checa.”¹ Rápidamente dicha información tenía su lógica repercusión mediática, que situaba la corrupción como uno de los principales problemas de dos de cada tres ciudadanos. Más allá de la controversia política, el funcionamiento en general de la Administración Pública volvía a ser cuestionado, y más concretamente la necesidad de mejorar su transparencia y fiscalización pública.

En contraposición a la percepción ciudadana, la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y su correspondiente despliegue autonómico, ha tenido un impacto relativamente positivo en relación con el principio de publicidad activa de determinada información e incluso en la obligación de elaborar información a demanda a condición de que los costes fueran asumibles y razonables. No obstante, los datos reales de uso son como mínimo discretos. Sirvan de ejemplo datos de Administración Oberta de Catalunya (AOC) y el Portal de Transparencia de la Generalitat de Catalunya, respectivamente:

- Los accesos de consulta a la plataforma “Seu-e 2.0 i Transparència”, servicio de sede electrónica y portal de transparencia ofrecido a la Administración Local, suponían en febrero de 2016 una difusa media de 4 accesos diarios, trámites administrativos incluidos. De las 754 instituciones adheridas a dicho servicio, las diez primeras en el ranking equivalían al 20% de los accesos, mientras que el 30% no había tenido ni uno solo.²

1 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. *Índice de Percepción de la Corrupción 2016: Urge abordar el círculo vicioso de corrupción y desigualdad*. http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/aspectos_destacados_ipc-2016.pdf [Acceso: 27.02.2017]

2 AOC. *Disponibles les estadístiques de visites del servei de Seu-e 2.0 i Transparència del mes de febrer*. 29 de març de 2016.

- La media de peticiones de información a la Generalitat de Catalunya y su sector público vinculado en el primer año de la entrada en vigor de la Ley de transparencia catalana (1 de julio de 2015 a 30 de junio de 2016) fue de 1'96 peticiones diarias, de las cuales el 22'14% habían sido formuladas por el 2% de las personas solicitantes.³

Los datos actualizados de la AOC no se encuentran a día de hoy desagregados de igual modo para ofrecer comparativas útiles, o no fácilmente. Por su parte, los datos sobre el Portal de Transparencia de la Generalitat de Catalunya indican una leve tendencia al alza de peticiones de información del segundo semestre en relación con el primero. En general, cabe suponer que estos datos no serán demasiado distintos en otras administraciones públicas de España, aunque sí parece evidente que el uso de la información pública por parte de los ciudadanos es extremadamente bajo en relación con su preocupación por el funcionamiento de las instituciones que nos gobiernan.

En este contexto, la destrucción de documentos administrativos puede situarse fácilmente en el ojo del huracán por la percepción, fundada o no, de que dicha destrucción puede ir en contra de los derechos de acceso a la información y, por consiguiente, estar motivada por decisiones no siempre transparentes, objetivas e imparciales. Esta perspectiva podría alimentar una tendencia a una conservación innecesaria pero preventiva de la documentación a fin de evitar, precisamente, la destrucción no regulada de documentos y arguyendo el posible derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, acceso por otra parte a menudo testimonial, como demuestran las estadísticas.

II. LA DESTRUCCIÓN DE DOCUMENTOS ¿CONTRARIA AL CONTROL Y TRANSPARENCIA DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA?

La situación de disyuntiva apuntada puede ilustrarse con los siguientes dos ejemplos, aunque podrían añadirse muchos más.

Ejemplo 1: Polémica política entorno a la destrucción de documentos⁴

En abril de 2013, a raíz de la publicación de unas fotografías de Alberto Núñez Feijóo con Marcial Dorado, posteriormente condenado por narcotráfico, los grupos políticos en la oposición solicitaron información y copia de la totalidad de contratos adjudicados a Dorado durante los años 1992 a 1998, que luego se ampliaron a los últimos 20 años en relación con el aporte de dinero público y los correspondientes soportes documentales. Más allá de la controversia política, conviene remarcar algunos de los criterios esgrimidos por ambas partes justo antes de la aprobación de la Ley 19/2013:

- La destrucción de los expedientes de contratación (posteriormente, desmentida) a los 10 años en base a “las reglas de fiscalización de contabilidad y gasto público exigen mantener los expedientes de gastos y los contratos archivados durante diez años”.
- A la petición de información se respondió con un comunicado que incluía la relación de conceptos e importes adjudicados.
- La oposición argumentó que en base la Ley de Patrimonio Cultural no era posible la destrucción de la documentación y requirió los criterios que habían sido aplicados.
- La negativa a presentar la información se basó en que atender dicha petición suponía el colapso del servicio público y un elevado coste, por el carácter inmanejable de dicha documentación.

<https://web.aoc.cat/blogs/2016/03/disponibles-les-estadistiques-de-visites-del-servei-de-seu-e-2-0-transparencia-del-mes-de-febrer/> [Acceso: 06.4.2016]

3 GENERALITAT DE CATALUNYA. *Dret d'accés a la informació pública. Anàlisi del primer any (1 de juliol de 2015 – 30 de juny de 2016) del dret d'accés a la informació pública en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.* http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/accesinfopublica/Informes/Informe-1-any-SAIP_2017.pdf [Acceso: 27.02.2017]

4 LOMBAO, David. “Las siete disculpas de Feijóo para no mostrar los papeles del narco Marcial Dorado” en *El Diario.es*. 11.11.2013 http://www.eldiario.es/galicia/disculpas-Feijoo-papeles-Marcial-Dorado_0_195630885.html [Acceso: 27.02.2017]

Ejemplo 2: Destrucción regulada contraria al derecho de acceso a la información⁵

En noviembre de 2105 se presentó ante la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública (GAIP) de Cataluña una reclamación contra el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat para el acceso un expediente completo de selección de empleados públicos, entorno 2010 o 2011. Concretamente, se solicitaban documentos relativos a las bases, el proceso selectivo, la composición del tribunal, las actas de valoración y el nombramiento final de los candidatos propuestos. La negativa por parte del Ayuntamiento se basaba inicialmente en el hecho de que la persona solicitante no tenía ningún interés legítimo ni directo el procedimiento. Sin embargo, en el transcurso del proceso de mediación se informó que la documentación de los procesos selectivos habían sido eliminados, a excepción de las actas de valoración, en aplicación de la Tabla de Disposición (TAAD) 16, de expedientes de convocatoria de selección de personal, de la Comisión Nacional de Acceso y Evaluación y Selección Documental de Cataluña (CNAATD), aprobada por la Orden CLT/482/2006 por el que se aprobaban y modificaban tablas de disposición documental. La TAAD 16⁶ establece específicamente para la Administración Local la destrucción cuando la resolución sea firme y se haya realizado el nombramiento del personal.

La GAIP apreció que el Ayuntamiento había obrado correctamente en relación con la destrucción de los expedientes (un total de 21 cajas de archivo de los años 2010 y 2011), aunque consideró la tabla de disposición como inadecuada en base a:

- La necesidad de revisar las tablas de evaluación documental a la luz de la entrada en vigor de la Ley de transparencia dado que “la destrucción puede causar un daño irreparable al ejercicio efectivo de un derecho fundamental y nuclear del sistema de transparencia a qué esta sometida la actuación de las administraciones públicas por imperativo legal”. Y añadía que siendo la “lógica” de las tablas anterior a la Ley de transparencia ésta ha quedado “superada”, porque sólo tiene en cuenta la defensa de los intereses de las personas interesadas o de la propia administración, además del interés histórico y cultural.
- “El nuevo régimen legal de acceso a la información pública requiere la aplicación de criterios de conservación de la documentación basados en el interés de la misma desde la perspectiva del control y la transparencia de la gestión pública”.
- Por último, la consideración a tener en cuenta de que “la digitalización de la información ofrece soluciones a los problemas de espacio para la custodia física de los expedientes en soporte papel”.

En el primer ejemplo expuesto claramente se identifican como puntos determinantes la ambigüedad del plazo de destrucción, sus criterios, la contraposición a la destrucción de patrimonio documental e incluso el colapso del servicio público en el caso de atender tal petición. En el segundo ejemplo, el plazo de destrucción es claro y determinado legalmente, pero se presume que entra en contradicción con el derecho de acceso y de transparencia situado presuntamente en un nivel superior desde el punto de vista legal, pero sin presentar argumentos sobre cual debería ser. Finalmente, la valoración de la GAIP apunta también a la digitalización como solución a los supuestos costes de conservación de los documentos en papel, en un planteamiento que suena a *e-naif* o a *e-candidez*, por desconocimiento de los costes derivados de la preservación digital a largo plazo.

Sin embargo, ambos planteamientos adolecen de un error de base directamente relacionado con la existencia o no de sistemas de gestión de documentos (SGD) en las administraciones públicas, o su conocimiento en el caso de la GAIP. Los SGD permiten la organización y control de la documentación, de modo que su recuperación no debiera suponer costes ni el colapso del servicio. Por otra parte, los SGD se basan en el control sistemático de los documentos sobre el principio de su clasificación funcional en series documentales. Dicha series documentales, además de ser la piedra angular del día a día en las organizaciones, permiten identificar también las relaciones contextuales entre ellas, o lo que es lo mismo, qué expedientes, registros o documentos contienen información de forma recapitulativa o parcial de otros expedientes, registros o documentos. Estas relaciones son un elemento esencial en la evaluación archivística de los documentos, que siempre debe responder a la máxima de *eliminar documentación sin perder información*.

En el caso de los expedientes de contratación su destrucción es por lo general parcial (conservación de los contratos, si los hubiere), pero siempre una vez que hayan prescrito todas las posibles acciones de control y auditoría y las responsabilidades derivadas de la ejecución del contrato. Aún así, en la Administración Local todas las actuaciones administrativas vinculadas a su preparación quedan reflejadas en sus respectivas resoluciones y asientos en registros contables. Por consiguiente, plazos y trazabilidad deberían ser transparentes a la opinión pública.

5 GAIP. 22/2015. Resolución de 11 de febrero de 2016, de finalización de la Reclamación 22/2015 con acuerdo de mediación. <http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2015-22-00001> [Acceso: 27.02.2017]

6 La tablas de disposición de la CNAATD pueden consultarse en <http://taad.cultura.gencat.cat/>

En cuanto a los expedientes de convocatoria de selección de personal, probablemente la respuesta del Ayuntamiento debiera haber hecho referencia ya inicialmente en la destrucción de los documentos y no el interés legítimo de la persona solicitante. Ahora bien, ¿por qué la TAAD 16 propone conservar sólo la acta definitiva del tribunal? Si analizamos el procedimiento observaremos que sus principales trámites tienen su reflejo en sendas resoluciones, ya sean por Decreto de la Alcaldía o bien por acuerdo de la Junta de Gobierno Local. Es decir, la aprobación de las bases (que a su vez se publican en publicación oficial), la convocatoria del proceso selectivo, la composición del tribunal, la relación de personas admitidas o no y subsiguientes recursos si los hubiera, así como las notas de cada ejercicio o valoración, reflejadas de modo acumulativo en las actas del tribunal, y finalmente también el nombramiento.

Quedan al margen las pruebas realizadas y la documentación presentada por las personas participantes en el proceso selectivo: instancias, curriculums y pruebas. Cabe remarcar que la GAIP en su defensa del derecho de acceso por parte de persona no interesada no menciona la posible confidencialidad garantizada en las bases de la convocatoria en relación con las personas participantes, así como las posibles restricciones de acceso a sus CV, protegidos por la LOPD, que se integran al expediente personal en el caso de las personas seleccionadas.

Cuestión a parte es la resolución del plazo de eliminación en este procedimiento específico, pues una vez que la resolución es firme cualquier posible impugnación sólo podría plantearse en el marco de la posibilidad nulidad o anulabilidad de actos administrativos, reflejados en cualquiera de los actos administrativos incorporados a Decretos de la Alcaldía o acuerdos de la Junta de Gobierno Local.

En conclusión: ¿Tiene sentido conservar la documentación pública una vez ha prescrito todo posible derecho, obligación o posible reclamación, si a nivel informativo no es relevante ni a medio ni largo plazo? ¿Es posible arbitrar criterios objetivos comunes entre distintas administraciones públicas para fijar los plazos de retención y destrucción de documentos?

A la vista de las consideraciones la GAIP, especialmente en su Informe 1/2016,⁷ en el cual expone que toda autorización para destruir documentos debe de ser muy restrictiva cuando se trata de información pública, ¿cómo cabe interpretar y aplicar el valor informativo de “toda aquella información que pueda tener relevancia pública y motivar el ejercicio del derecho de acceso por parte de la ciudadanía”, cuando éste se reconoce explícitamente como un “derecho subjetivo legalmente reconocido” y por consiguiente jurídico? En definitiva, si éste tiende a ser el criterio de todas las comisiones de transparencia, los servidores públicos vamos a tener serios problemas para poder interpretarlo en un contexto en el cual además se nos exige aplicar principios de racionalización y simplificación de la Administración Pública, especialmente para el ciudadano.

III. La evaluación documental como instrumento de gestión y transparencia

El primer posicionamiento común debería ser considerar *por qué* eliminar documentos. Puede parecer una obviedad pero a la vista de algunos planteamientos resulta necesario remarcar la necesidad de racionalizar la gestión de la información de la Administración Pública, también en el entorno digital. En este sentido, la eliminación regulada de documentos no sólo significa una reducción de los costes de preservación (conservación física, control y preservación de formatos, migración de plataformas, gestión de copias de seguridad, gestión de infraestructura tecnológica, de la seguridad de la información, etc.), sino también una cuestión de “higiene documental” de la organización.

Dicha “higiene documental” viene motivada por la necesidad de dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Protección de Datos en relación con la eliminación de los datos personales una vez cumplida la finalidad para la cual fueron recabados si dichos datos no tienen interés histórico, cultural o de investigación. También para minimizar la gestión de riesgos del uso indebido de dichos datos, puesto que a mayor volumen son necesarios más requisitos y controles de seguridad de la información. Para ello es imprescindible recurrir a la destrucción regulada de documentos previa evaluación documental de su *valor primario* y de su *valor secundario*. El valor primario de los documentos está ligado a su contexto de producción, mientras que el valor secundario se vincula a los posibles usos futuros del documento.

La protección de datos de carácter personal ha reforzado la necesidad de identificar correctamente los componentes del valor primario de los documentos, ya que de éste a menudo depende la ejecución de procesos de disociación o la eliminación directa de los documentos. De este modo, la evaluación justifica también hasta cuándo es legítimo mantener determinados datos y cuándo hay que eliminarlos o transferirlos de las unidades productoras a un archivo

⁷ GAIP. Informe 1/2016. Informe sobre el Proyecto de Orden CLT // 2016 por la que se aprueban, se modifican y se derogan tablas de evaluación y acceso documental. <http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/Informe-1-2016-00004> [Acceso: 27.02.2017]

para garantizar su uso adecuado.

La evaluación archivística o valoración de los documentos es indisoluble de los sistemas de gestión de documentos, y sus procesos e instrumentos de control están referenciados en estándares y modelos de buenas prácticas internacionales. La inclusión de las tablas de disposición en los SGD se realiza a partir del Sistema o Plan de Conservación de la documentación, el principal instrumento de gestión del cual es el Calendario de Conservación y Eliminación o Tabla de Plazos de Retención, que fija qué documentos deben ser eliminados, cuándo deben serlo, por quién y de qué modo.

En un entorno digital estas acciones pueden programarse y llevarse a cabo de forma semiautomatizada, siempre bajo el control de la persona responsable de la administración del SGD. Toda eliminación debe ser validada y registrada, así como sus posibles incidencias. La Ley de Archivos y Gestión de Documentos de Cataluña establece que el Registro de Eliminación de Documentos debe de estar disponible en línea, ya sea en la Sede electrónica de la organización o en la web departamental del servicio de archivo.

La evaluación archivística permite también identificar los documentos recapitulativos de una serie documental, es decir, los documentos que recopilan la información esencial de otra serie documental, así como las series relacionadas en su proceso de gestión o de tramitación. De este modo, una correcta evaluación facilita la identificación de qué documentos conservan información de otros y garantizan tanto su contexto como su trazabilidad.

Por consiguiente, desde la perspectiva de la transparencia la evaluación se sitúa en una posición estratégica de primer orden, dado que regula y justifica la conservación y, sobretudo, la eliminación de la documentación pública. Por lo tanto, la eliminación de la documentación y la metodología que la soporta debe ofrecer las máximas garantías de seguridad jurídica con una sólida base legal y un procedimiento lo más objetivo posible. En este sentido, la evaluación y selección documental debe someterse también a la transparencia de cómo se ha llevado a cabo dicho proceso, con qué criterios, en base a qué normas jurídicas, el valor de la información contenida y su inclusión o referencia en otros documentos.

Es por ello que la información producida a partir de los procesos de la evaluación documental es una importante herramienta en poder de los ciudadanos, dado que les permite conocer anticipadamente los plazos de conservación de la documentación y, además, saber en qué otros documentos queda recogida la información de los documentos eliminados. Otra cuestión distinta es establecer criterios homogéneos y coherentes para determinar los plazos y el destino final de la documentación.

IV. La identificación de los plazos de retención

En general, el valor primario ha despertado poco interés hasta hace relativamente poco. Por este motivo, no es extraño que el período de retención a menudo haya sido más el resultado de la prudencia que no el de un proceso objetivable. Sin embargo, los requisitos de transparencia afectan a la toma de decisiones en cualquier ámbito y, por lo tanto, también a cómo se determina el período de conservación obligatoria de la documentación. En este sentido, parece lógico y sensato que la determinación del valor primario condicione el período de retención a aplicar, y que éste se fundamente en bases sólidas, jurídicas y objetivas.

Las cuestiones clave son:

- ¿Qué criterios utilizar para identificar correctamente el valor primario?
- ¿Cómo calcular el período de retención?
- ¿Cómo aplicarlos de manera coherente, sistemática y ágil?

La necesidad de garantizar la seguridad jurídica de la destrucción de documentos ha motivado desde la experiencia en el Ayuntamiento de Girona⁸ la elaboración de una metodología específica para el cálculo de los períodos de retención, metodología que se ha trasladado a las propuestas de Tablas de Evaluación presentadas a la CNAATD. Dicha metodología parte del análisis de las funciones que realiza el Ayuntamiento desde la perspectiva de las potestades

8 Desde el principio de la década de los años 1990 el Ayuntamiento de Girona ha seguido una activa política de destrucción regulada de documentación. El balance de las actuaciones llevadas a cabo es extremadamente positivo y sin incidencia de ningún tipo, incluso cuando ha habido requerimientos de documentación de otras administraciones públicas o de juzgados. Desde 1994 a 2016 el volumen total de documentación administrativa destruida es de más de 3.000 metros lineales, siempre bajo regulación de tablas de disposición documental y previa aprobación por decreto de la Alcaldía.

administrativas aplicadas a cada ámbito de competencia. A partir de ellas y en base a la legislación catalana y española se han identificado cuatro factores principales a tener en consideración en el cálculo del período de retención:

- La *vigencia administrativa (V)* derivada de un acto administrativo, entendida como el desarrollo de efectos que produce una resolución administrativa y, por consiguiente, la fuerza de los documentos para obligar, testimoniar o informar. Por ejemplo, un plazo de 2 años para realizar una obra municipal fijado mediante una contratación de obras. Base jurídica: los pliegos de cláusulas del contrato y el contrato mismo.
- La *anulabilidad o revocabilidad (A)* de actos administrativos, ya sea por parte de la persona interesada o de la misma institución, posible durante los 4 años siguientes a la resolución administrativa. Base jurídica: la ley de procedimiento administrativo.
- Las *responsabilidades derivadas (R)* de terceros en el ejercicio de la vigencia administrativa por posibles infracciones administrativas, o de los actos del mismo Ayuntamiento a partir de su responsabilidad patrimonial. Por ejemplo, la responsabilidad durante 10 años del director/a técnico de una obra sobre la solvencia técnica del proyecto, o de 15 años por parte del constructor, como responsable de posibles vicios ocultos en la obra. Base jurídica: la legislación sobre contratación pública.
- El *control y auditoría (Ca)* o la rendición de cuentas y fiscalización por parte de un órgano de control externo, principalmente económico. Por ejemplo, la posible fiscalización y auditoría de la adjudicación de un contrato de obra pública durante 7 años. Base jurídica: la legislación en materia de contabilidad de las administraciones locales.

Cada uno de estos factores (*VARCa*, simplificando por las iniciales) comporta un plazo concreto. Su superposición o concatenación permite determinar con exactitud el período final de retención de un documento, pasado el cual el documento puede considerarse prescrito desde el punto de vista legal. Siguiendo con el mismo ejemplo de un supuesto contrato de adjudicación de una obra pública, sus plazos máximos serían:

- Vigencia: 2 años desde la formalización del contrato (o el fijado en el contrato).
- Anulabilidad o revocabilidad: 4 años desde la resolución de adjudicación.
- Fiscalización:
 - 7 años desde la resolución de adjudicación.
 - 7 años desde la aprobación de la última certificación de obras (7 de fiscalización).
- Responsabilidad derivada:
 - Los años de garantía ofertados por contratista en el proceso de selección.
 - 10 años por la dirección de obra desde la formalización del contrato.
 - 15 años por la construcción desde la formalización del acta de recepción de la obra.

Por consiguiente, prevalece el plazo más largo desde el cierre del expediente, en este ejemplo 15 años desde la formalización del acta de recepción de la obra. De este modo, es posible establecer el período de retención referenciado siempre a criterios de legalidad, sin necesidad de recurrir a períodos adicionales en base a la subjetividad de la prudencia. Véase *Anexo 1. Referencias legales de prescripción*.⁹

Cabe señalar que los valores de prescripción que se proponen corresponden únicamente a la perspectiva de la prescripción administrativa, no a la de la prescripción penal. Por norma general, en España los plazos de prescripción penal tienen un significativo margen de aplicación según las condiciones y los agravantes de cada delito, por ejemplo con variaciones en algunos casos de 1 hasta 10 años. De aplicar estos plazos, incluso de 20 años como alguna vez se ha propuesto, supondría en la práctica la conservación de la mayor parte de la documentación durante el plazo de prescripción más largo posible, lo cual es sin duda absurdo y poco eficiente. Sin embargo, debido a la sensibilidad social sobre este tema, quizás no pueda descartarse la adopción consensuada de plazos de prescripción penal en funciones especialmente sensibles ante la opinión pública, como son la contratación pública o la concesión de subvenciones.

En relación con la eficiencia de la organización, la introducción de los valores de prescripción pertinentes en un sistema

9 Las referencias incluidas son de carácter general excepto la concerniente a la prescripción de las infracciones y sanciones urbanísticas, que corresponde a Cataluña, y lógicamente debe tomarse del marco normativo de cada comunidad autónoma. No se han incluido por su variabilidad. No obstante, quedan recogidas en WOLTERS KLUWER. *Guías Jurídicas. Infracciones y sanciones urbanísticas*. <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> [Acceso: 27.02.2017]

de gestión de documentos permite fácilmente su control automatizado sobre la base de las series documentales. Para ello resulta imprescindible identificar también el activador o desencadenante (*trigger*) para el cómputo de plazos. Es decir, determinar cuando se cierran los expedientes, por norma general cuando se extinga la vigencia administrativa. Sin embargo, en expedientes con una vigencia indefinida o “no definida”, como la aprobación de un reglamento, será necesario arbitrar determinadas convenciones para el cierre del expediente, como la extinción del plazo para presentar recursos a la resolución o al acto administrativo que finaliza el procedimiento. Su período de retención vendrá condicionado por el plazo para interponer un recurso de anulabilidad de actos administrativos o iniciar de oficio su revocación o bien, si el expediente tiene incidencia presupuestaria, por la aplicación del plazo máximo de fiscalización externa (7 años). Véase la tabla de referencia del ANEXO 2. *Cálculo del período de retención*.

V. Análisis funcional y guías de aplicación

Funciones transversales, ámbitos de competencia y formas documentales

En el apartado anterior se ha dado una respuesta metodológica sobre los criterios a aplicar (vigencia y prescripciones) y la identificación de plazos (superposición o concatenación de prescripción). Sin embargo, queda por resolver ¿cómo aplicarlos de manera coherente, sistemática y ágil? Evidentemente, la coherencia va a depender de su aplicación homogénea en los procesos de evaluación de documentos serie a serie documental. No obstante, a menudo un primer obstáculo es identificar correctamente si dicha serie documental tiene o no que ser conservada, o bien si pueden establecerse directrices a priori sobre períodos de retención aplicados a conjuntos de documentos. Las orientaciones que aquí se apuntan no substituyen en modo alguno la evaluación, pero sí pueden facilitar la aplicación de criterios homogéneos entre distintos procesos o en distintas comisiones de evaluación. En este sentido, el análisis de las funciones que lleva a cabo la Administración pública, en este caso de la administración municipal, a partir de un enfoque transversal puede contribuir a identificar posibles soluciones.

Generalmente, el análisis de la producción documentos en las organizaciones se basa en el trinomio *competencias / funciones / actividades*, a menudo desglosado en subámbitos competenciales, en subfunciones o incluso en subactividades. Más allá de este planteamiento es imprescindible identificar qué tienen en común dichos ámbitos de competencia, o en otras palabras: ¿qué actuaciones ha realizado a lo largo del tiempo, y realiza, el ayuntamiento de manera transversal en dichos ámbitos de competencia? Para responder a esta pregunta debemos recurrir, indudablemente, a cómo manifiesta el gobierno municipal el poder que le ha sido otorgado. Es decir, identificar sus potestades administrativas, así como las obligaciones a qué está sujeto mediante la legislación que regula su funcionamiento. Por consiguiente, el análisis de las funciones deber tener en cuenta la *capacidad de obrar* del ayuntamiento (o de cualquier otro tipo de organización), *referida a sus facultades para* reglamentar, administrarse u organizarse, planificar, gestionar sus recursos, intervenir administrativamente, inspeccionar y sancionar, *en relación con las obligaciones de* prestar servicios a la comunidad, servicios a las personas, fomentar su desarrollo económico y social y cooperar con otras instituciones públicas, especialmente supramunicipales.

En definitiva, se trata de funciones básicas de la acción de gobierno que, dependiendo de la complejidad de cada institución, pueden gestionarse de manera centralizada, descentralizada o incluso externalizada, pero que afectan a todos los ámbitos de competencia y funciones asociadas. A título enunciativo, las principales funciones transversales, con algunos de los tipos funcionales de documentos que generan, son:

- **Dirección:** actos, resoluciones, creación y constitución de órganos políticos o administrativos, etc.
- **Administración u organización:** gestión de contratos, encargos de gestión, documentos contables, fiscales, etc.
- **Regulación normativa:** ordenanzas, reglamentos, normativas, circulares, etc.
- **Planificación:** planes generales, programas de actuación y sus memorias de actuación, proyectos, presupuestos anuales, liquidaciones incluidas, etc.
- **Intervención administrativa:** autorizaciones, licencias administrativas, declaraciones responsables de actividad, inspecciones, sanciones, etc.
- **Fomento:** subvenciones, convenios de colaboración, organización de actos culturales, etc.
- **Prestación de servicios:** gestión de personas usuarias de servicios, atención social a las personas, etc.

¿Cómo articular dichas funciones en un marco competencial? En relación con el ámbito de competencia y partiendo

de un análisis de lo general a lo específico, un ayuntamiento gestiona la propia organización, administra el territorio y presta servicios a sus ciudadanos. Trasladados estos ámbitos generales a ámbitos más concretos podemos distinguir siete ámbitos de competencia, que con sus principales funciones serían las siguientes:

- Acción de gobierno: órganos de gobierno, órganos consultivos y de participación ciudadana, representación y protocolo, identidad e integridad del municipio, y gestión de competencias.
- Organización administrativa: administración general, gestión documental y archivos, infraestructura tecnológica y de comunicación, comunicación e información ciudadana, gestión de los recursos humanos y servicios jurídicos.
- Gestión económica: administración del patrimonio, gestión y ejecución presupuestaria, y gestión tributaria y recaudación.
- Gestión del territorio: gestión de la población, planificación y gestión urbanística, equipamientos e infraestructuras municipales, edificación y uso del suelo, control de actividades económicas y protección medioambiental.
- Servicios generales o comunitarios: abastecimiento de agua, abastecimientos y mercados, alumbrado público, limpieza viaria y gestión de residuos, movilidad y transporte público, salud pública, saneamiento de aguas residuales, seguridad ciudadana, servicios funerarios y vía pública.
- Servicios a las personas: asistencia social, atención a la juventud ya las personas mayores, cultura, educación y deportes.
- Desarrollo económico y social: fomento del empleo, vivienda, promoción económica y turismo.

La articulación de dichos ámbitos competenciales en relación con las funciones anteriormente enunciadas permite una primera lectura de alto nivel del funcionamiento de la organización. A partir de su combinación, según las peculiaridades y complejidad de cada organización, se pueden trazar directrices sobre la preservación y destrucción de documentos y mapear la aplicación de criterios y plazos de retención de forma homogénea. Del mismo modo, este análisis facilita también la identificación y aplicación de criterios homogéneos de regímenes de acceso, con sus correspondientes limitaciones o restricciones.¹⁰

Por otra parte, la evaluación de conservación o destrucción de documentos derivados de determinadas funciones dependerá tanto del contexto o ámbito de competencia en que se generen, como de la forma documental que adopten. La forma documental responde, por norma general, a tres tipos básicos:

- Registros, entendidos como los tradicionales “listados” formalizados o no, compuestos por la acumulación sucesiva de asientos informativos o incluso de documentos (libros de actas o de decretos). En su versión papel corresponden a los antiguos libros de registro. En su versión actual, corresponden a conjuntos de datos vinculados, coherentes y homogéneos gestionados en los sistemas de bases de datos. Los registros tienen como finalidad asegurar la evidencia de las acciones y, en determinados contextos, el control de otros documentos.
- Expedientes, entendidos como la acumulación sucesiva de documentos vinculados a un mismo proceso y tramitación administrativa de un asunto, ya sean en papel, digitales o híbridos. La finalidad de los expedientes es siempre la resolución de un asunto concreto en base al procedimiento administrativo y, por consiguiente, normalmente son individuales. No obstante, en contextos específicos existen expedientes de gestión continuada que acumulan diversas gestiones de asuntos individuales. Este es el caso de los expedientes personales, ya sean en el ámbito laboral, de la salud, asistencial, académico o policial. Sin embargo, que la vigencia sea de largo recorrido no significa que todas las actuaciones administrativas se incorporen directamente al expediente principal, sino que para su buen control deberían conformarse subexpedientes ligados al principal, incluso en un contexto digital.
- Dossiers, agrupación de documentos de soporte a la gestión, por acumulación de documentos que no requieren resolución administrativa, por ejemplo, peticiones simples que generan un único comunicado sin efectos administrativos.

La siguiente tabla muestra a título orientativo la posible disposición de las funciones transversales anteriormente

10 Véase CASELLAS, Lluís-Esteve. "Transparència en l'Administració pública: què hi aportem els arxivers?". *Lligall. Revista d'Arxivística Catalana*, 38 (2015). Barcelona: Associació d'Arxivers i Gestors de Documents de Catalunya, p. 64-93. (próximamente en español en http://www.girona.cat/sgdap/cat/articles_sgdap.php)

expuestas en relación con su forma documental preeminente. Cabe insistir no obstante en su carácter de directriz que, necesariamente, debe evaluada teniendo también en cuenta su ámbito competencial.

FUNCIÓN (transversal)	DISPOSICIÓN SOBRE LA FORMA DOCUMENTAL PREEMINENTE	
	REGISTRO (1)	EXPEDIENTE (2)
Decisión	Conservación Permanente	Destrucción
Administración / organización	Conservación Permanente Destrucción (muestreo cronológico)	Conservación parcial (3)
Regulación	-	Conservación Permanente
Planificación	-	Conservación Permanente
Intervención administrativa	Conservación Permanente	Conservación Permanente Destrucción
Fomento	Conservación Permanente	Conservación parcial
Prestación de servicios	Conservación Permanente	Destrucción (muestreo estadístico)

- (1) Los *registros* no preceptivos no constituyen registros formalizados, sin embargo pueden formalizarse a nivel de la institución con finalidad de evidencia y preservación. Su preservación estará condicionada a su carácter primario o secundario. Son secundarios cuando tienen una función auxiliar de otros *registros*, por ejemplo en el ámbito contable. En cambio los registros auxiliares o secundarios en relación a *expedientes* primarios tenderán a conservarse como documentos recapitulativos o instrumentos de evidencia, por ejemplo, un registro de licencias de obras, de contratos el mismo registro general de expedientes. Ejemplos de registros preceptivos son el padrón municipal de habitantes, los libros/registro de decretos o acuerdos, los registros contables, padrones fiscales, etc.
- (2) La disposición propuesta para la forma documental *expediente* es, en general, aplicable tanto al expediente primario como a sus expedientes derivados. Los expedientes secundarios o derivados de un *registro* son, generalmente, eliminables, por ejemplo los expedientes de modificación de padrones fiscales o los dossiers de documentación acreditativa y soporte a las inscripciones padronales de habitantes.
- (3) La conservación parcial en el tipo *expediente* se basa en el valor informativo atribuido a cada tipo funcional de documento. Por ejemplo, “documentos de formalización entre partes” tienen generalmente un alto valor informativo, no obstante, mientras que se tenderá a conservar *contratos* y *convenios* de sus respectivos expedientes, se eliminará una acta de replanteo en un expediente de contratación de obras una vez éste haya prescrito.

Funciones transversales y criterios de retención y disposición

A la vista de lo expuesto, en general, puede asumirse que los documentos derivados de la *función de dirección* y *función normativa* tenderán a ser evaluados de conservación permanente, con independencia del ámbito o subámbito de competencia. En ambos casos la vigencia habitualmente no estará definida y como criterio de retención habrá que aplicar su posible anulabilidad o revocación y, consiguientemente, un período de 4 años. De este modo, expedientes de la *función de dirección*, la información esencial de los cuales queda recogida en los respectivos registros de resoluciones, podrían ser destruidos vencido dicho plazo. Por ejemplo, la organización del cartapacio o las delegaciones de la alcaldía.

La *función de planificación* es, por lo general, también de conservación permanente con independencia del ámbito competencial y, habitualmente, los documentos derivados de dicha función tendrán una vigencia definida. En consecuencia, deberán aplicarse las correspondientes prescripciones por responsabilidades derivadas a partir de la extinción de la vigencia. De igual modo, si el desarrollo de sus efectos administrativos ha derivado en actuaciones con incidencia presupuestaria deberá aplicarse la prescripción de fiscalización y rendición de cuentas a partir del último acto administrativo (generalmente una resolución administrativa) con efectos contables.

Por otra parte, la forma documental puede ser determinante en tanto que la existencia de registros con carácter recapitulativo facilitará la destrucción de los expedientes que lo han motivado sin pérdida de su información esencial. Así por ejemplo, los expedientes de inspecciones administrativas derivados de la función de *intervención administrativa* podrían ser destruidos al vencer el plazo de prescripción de la posible infracción, puesto que las principales actuaciones tienen su reflejo en las correspondientes resoluciones del libro de decretos o acuerdos del libro de actas que corresponda, además de la conservación del asiento en el registro de expedientes y la trazabilidad de acciones en los registros de entrada y salida de documentos y, si fuere el caso de multas coercitivas, también en los correspondientes asientos contables.

Del mismo modo debería procederse en expedientes de naturaleza sancionadora en relación con la prescripción de la sanción, especialmente en infracciones leves y graves. La conservación de expedientes por faltas muy graves, dada su especial relevancia, sólo debería contemplarse en los supuestos de que la infracción esté tipificada en un marco normativo común. Es decir, que su tipificación no pueda basarse sólo en ordenanzas municipales, la gravedad de las cuales puede ser variable de un municipio a otro. En cualquier caso, también deberá ponderarse si se trata de una persona física y si ésta tiene carácter público o no, lo cual podría condicionar la posible disociación de datos en el caso de conservación.

En cuanto al otorgamiento de licencias municipales o autorizaciones el valor informativo a medio plazo es extremadamente bajo a excepción de aquellas licencias que puedan incidir a largo plazo en derechos de terceros, o bien ser de interés para el propio desarrollo de las funciones inspectoras de la Administración. Por ejemplo, as actividades económicas sujetas a licencia o las licencias de obras de nueva construcción o de gran reforma o rehabilitación que requieran proyecto técnico específico, no así las licencias urbanísticas menores. A groso modo, el resto de licencias y autorizaciones (uso común especial o uso privativo de bienes públicos) podrían ser destruidas una vez prescritas las posibles responsabilidades derivadas durante su período de vigencia y siempre que haya también prescrito la posible anulabilidad del acto administrativo que la otorgó. En estos supuestos, no aplicaría la prescripción de control y auditoría (7 años) por incidencia presupuestaria dada la naturaleza de las tasas como ingreso directo, que estarían sujetas a su prescripción fiscal, pero no así sus correspondientes asientos en los registros contables (mínimo 7 años).

Un ejemplo al que suele recurrirse en este ámbito es el de las licencias por entrada de vehículos, que plantea el problema de una posible vigencia ilimitada en el tiempo. ¿Pueden o no eliminarse sus expedientes? ¿Su destrucción puede perjudicar al ciudadano o a la Administración? Primeramente, del otorgamiento de licencia queda constancia en el libro/registro de decretos o de acuerdos correspondiente, además de la trazabilidad en el registro general de documentos, tanto de entrada como de salida. A efectos fiscales, la cobranza implica su inclusión en los padrones fiscales de tasas por aprovechamientos de bienes públicos. Por consiguiente, el pago repetido a lo largo de tiempo reafirma su vigencia sin necesidad de recurrir al expediente. Si su conservación viniera motivada por las condiciones en las que esta licencia fue concedida, conviene recordar que dichos requisitos emanan de las correspondientes ordenanzas municipales y debieran estar incluidas en la resolución de concesión. Finalmente, tanto su ejecución material como cualquier modificación posterior debe o puede ser motivo de inspección si hubiere infracción y, si fuere el caso, de adecuación también a nuevos cambios normativos (supresión de barreras arquitectónicas, por ejemplo) con independencia de las condiciones iniciales.

La *función de fomento*, por lo general, tenderá a ser de conservación permanente y, puntualmente, de conservación parcial, por ejemplo en la convocatoria de subvenciones, en las cuales sólo se conservarían bases, y proyectos y memorias seleccionados. En todos los casos debe considerarse la aplicación plazos de retención vinculados a criterios de fiscalización y rendición de cuentas a efectos de ejecución presupuestaria y siempre a partir del vencimiento de su vigencia administrativa.

La documentación derivada de la *función de prestación de servicios* comprende principalmente expedientes con limitaciones de acceso aunque con distintos niveles de restricción. A pesar de que la restricción de acceso no debe condicionar la conservación o destrucción de documentos, sí debe valorarse la posible necesidad de disociar datos si determinados tipos de expedientes han de ser conservados, incluso si responden al resultado de aplicar un muestreo estadístico. También cabe valorar la existencia de documentos recapitulativos que recojan el principal valor informativo de dichos expedientes, como registros o memorias de actuación y, por consiguiente, faciliten su eliminación una vez prescritos. No obstante, la evaluación sí deberá valorar la distinta naturaleza del servicio prestado a fin de identificar correctamente los plazos de vigencia administrativa y de prescripción.

La vigencia no siempre es un elemento definido, por ejemplo en expedientes de asesoramiento ocupacional o expedientes personales de atención social. Si la prestación se corresponde a un servicio delimitado como sería el primer ejemplo, y entendiendo dicho servicio como gratuito, el plazo de retención sería el aplicable al de la prescripción de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Si por el contrario, se trata de expedientes de

prestación continuada del servicio (el segundo ejemplo) el cierre del expediente puede ser el plazo general de 5 años fijado en la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para las acciones personales a contar desde la última atención prestada. Sobre el último acto administrativo, si tuviere incidencia presupuestaria (ayudas personales) se aplicaría el correspondiente plazo preceptivo sujeto a fiscalización y rendición de cuentas. Aún así, los expedientes personales de atención social quizás podrían suponer una excepción a la aplicación directa de un plazo de prescripción dado que, posteriormente, en la apertura de un expediente por una nueva actuación podría ser de utilidad como antecedentes informativos. Sin embargo, este supuesto puede entrar en conflicto con la obligación de cancelación de datos fijada en la LOPD y es, sin duda, uno de los ejemplos evidentes que las comisiones de calificación deberían resolver.

En cuanto a la identificación de plazos de prescripción para la *función de administración u organización*, centrada en la administración de recursos de la propia institución, éstos van a depender tanto de la forma documental anteriormente citada como del ámbito concreto de gestión: gestión económica y financiera, gestión tributaria, administración patrimonial, gestión de recursos humanos, contratación, etc. A excepción de la administración patrimonial que tenderá a ser de conservación permanente por su valor informativo, en los otros ámbitos de gestión primará la conservación de *registros* por encima de los *expedientes*, a los cuales, extinguida la vigencia, habrá que aplicar los plazos de prescripción de fiscalización y rendición de cuentas, prescripción fiscal, responsabilidades derivadas, etc. No obstante, en esta función más que en cualquier otra existen registros secundarios, o auxiliares de otros registros, que pueden ser evaluados en algunos casos como de conservación temporal. En cualquier caso, y excepcionalmente al ser esta función nuclear en la organización, debiera aplicarse sobre todo el conjunto de registros un período de retención mayor al ordinario de fiscalización y rendición de cuentas, alineado con la prescripción penal de delitos contra la Administración pública. Por lo tanto, sí se considerará la pena máxima de inhabilitación de 20 años por malversación prevista en el Código Penal (Art. 432.3) la prescripción del posible delito se situaría en 15 años desde la comisión de la última infracción (Art. 131.1).

Documentación aportada por el ciudadano: criterios de retención y disposición

Finalmente, apuntar un breve comentario sobre las posibles objeciones a destruir documentos cuando la Ley 39/2015, en su artículo 53 consagra el principio de no exigir al ciudadano la presentación de documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas. Cabe entender que ese principio no puede ser absoluto ni tener carácter indefinido. Por este motivo y en la línea de lo expuesto hasta ahora, en el Ayuntamiento de Girona estamos realizando el análisis de la documentación presentada por el ciudadano para implementar, posiblemente, un Registro de Documentación Aportada. Este registro funcionaría de modo vinculado al Registro General de Documentos e incorporaría copia auténtica de la documentación aportada, al margen de la de los expedientes tramitados. El objetivo es revisar la documentación requerida en cada trámite para, entre otras cosas, sistematizar el tipo de documento aportado y determinar su reutilización, caducidad y régimen de acceso.

En relación con el primer punto, se han identificado cuatro grandes grupos de documentos: identidad, declaraciones responsables, documentación técnica y documentación justificativa.

- **Identidad**: documentos que acreditan la identidad personal, atributos personales o materiales, o la facultad de representación a terceros.
- **Declaraciones responsables**: documentos suscritos por la persona interesada en que declara, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos establecidos por la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, dispone de la documentación acreditativa correspondiente y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de dicho reconocimiento o ejercicio.
- **Documentación técnica**: conjunto de documentos de naturaleza técnica vinculada a la aprobación de proyectos de planeamiento urbanístico, el otorgamiento de licencias urbanísticas, de actividades económicas o de espectáculos o de actividades recreativas. Por ejemplo: memorias descriptivas, estudios de impacto ambiental, plan de seguridad, planos, certificados de final de obra o de instalación, presupuestos de la obra, etc. También se incluyen en esta tipología los proyectos y propuestas que sujetos a ser evaluados en procesos de concurrencia competitiva
- **Documentación justificativa**: documentos que acrediten la realización de una actividad o el cumplimiento de un mandato.

Una primera valoración de resultados en base sus características intrínsecas y, a la vez, en relación con las series documentales a las cuales se incorporan, permite intuir que en el contexto del Registro de Documentación Aportada:

- Los documentos de *identidad* implicarán gestionar su caducidad y, por consiguiente, serán siempre de conservación temporal.
- Las *declaraciones responsables* están vinculadas a una persona, actividad y momento concretos. Por lo tanto, sólo serán reutilizables en el marco de la tramitación en la cual han sido presentados o bien en tramitaciones coetáneas conexas. Es decir, serán de conservación temporal vinculadas a la disposición final de las tramitaciones que las motivaron.
- La *documentación técnica* es claramente reutilizable en su mayor parte, aunque su reutilización estará condicionada a la disposición final del trámite que la motiva. Es decir, será principalmente de conservación permanente, excepto aquella vinculada a actuaciones temporales.
- La *documentación justificativa* está claramente relacionada con una tramitación puntual, por consiguiente, serán principalmente de conservación temporal vinculadas a la disposición final de las tramitaciones que las motivaron.

En definitiva, el trabajo en curso indicaría que la reutilización implicará necesariamente establecer criterios de gestión sistemática y, lógicamente, también criterios de retención basados en prescripción y criterios de disposición, los cuales, obviamente, condicionarán su reutilización o no. Cómo se pondrán a disposición de otras Administraciones Públicas ya es otro tema más complejo.

VI. Conclusiones

1. La destrucción regulada de documentos no disminuye las garantías de transparencia en el funcionamiento y control de la actuación pública, al contrario. La adopción de criterios razonados en contra del vacío regulatorio o la arbitrariedad refuerzan las buenas prácticas administrativas y las bases del buen gobierno y ayudan a promover la percepción social de que la gestión de la información no reside en manos de unos pocos, sino que responde a criterios públicos y, en consecuencia, favorece el ejercicio del derecho a la información en las mismas condiciones a todos los ciudadanos.
2. La destrucción regulada de documentos es absolutamente necesaria para una gestión eficiente de los recursos públicos, también y principalmente en el entorno digital. Ante pasados augurios en exceso optimistas, la preservación digital no es barata, ya se realice en los propios sistemas informáticos o en la Nube, porque requiere de planes específicos de preservación además de los correspondientes planes de seguridad de información.
3. El cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos obliga a no preservar datos personales una vez finalizada la utilidad para la que fueron recogidos y siempre que los documentos no tengan un interés para la investigación. Por consiguiente, la eliminación regulada de documentación administrativa contribuye a la gestión de riesgos minimizando las posibles incidencias en la vulneración de la privacidad de las personas.
4. La destrucción regulada de documentos debe de constituir en sí misma una acción de transparencia en el buen gobierno de las instituciones. Los procesos de evaluación archivística permiten aplicar criterios de gestión de la vigencia y de prescripción administrativa como los aquí apuntados (VARCa) con garantías objetivas y sólida base legal y, en consecuencia, dando seguridad jurídica a las acciones de destrucción de documentos realizadas.
5. El análisis funcional de la actuación administrativa facilita la aplicación sistemática, ágil y coherente de criterios homogéneos de conservación y destrucción. Esto permite ofrecer a la ciudadanía información previa sobre plazos y requisitos de conservación y eliminación, información que debería incorporarse a todos los catálogos de trámites de las administraciones públicas.
6. En los procesos de destrucción, su regulación y la información pública sobre ellos es determinante. Además de publicar el Registro de Eliminación de Documentos, de carácter preceptivo en Cataluña, resulta imprescindible la adopción y publicación de la Política General de Gestión de Documentos, así como de la Política Específica de Conservación de Documentos. De este modo, el ciudadano puede contrastar en cualquier momento si determinada actuación se ha realizado de acuerdo con dichas políticas.
7. La destrucción regulada de documentos no tiene porqué suponer pérdida de información alguna. La evaluación archivística permite identificar la trazabilidad documental e informativa de la tramitación administrativa, lo cual favorece la recuperación de la información en documentos distintos a los eliminados. Conviene insistir en la necesidad de abordar la evaluación, selección y preservación de datos de los sistemas informáticos para obtener y

formalizar registros que puedan actuar como documentos recapitulativos de calidad y facilitar la eliminación de documentos.¹¹

Por último, cabe remarcar que las obligaciones de publicidad activa permiten un control público razonablemente eficiente de los principales ámbitos demandados por la sociedad, como son la contratación, las nóminas de los cargos públicos, las subvenciones y el planeamiento urbanístico, ámbitos cuya información esencial es eminentemente de conservación permanente. Por lo tanto, si las administraciones públicas cumplen con sus obligaciones de publicidad activa, es posible llevar a cabo el control sobre su actuación con suficiente antelación al vencimiento de los plazos de retención de documentos. Es decir, en un contexto de "activa publicidad activa" la posible eliminación de documentos no supone ninguna incidencia negativa sobre la transparencia.

Por otra parte, también es preciso insistir en que la publicidad activa comporta generar nuevos "documentos", aunque en formato y estructura distintos a los tradicionales cuando se trata de datos. Dichos conjuntos de datos constituyen documentos en sí mismos puesto que dan testimonio de actividades de la organización, y como tales también tienen que ser gestionados de modo que su integridad, autenticidad y preservación estén aseguradas mientras se consideren necesarios, para lo cual deben ser también convenientemente evaluados.

11 Sobre la gestión y preservación de datos CASELLAS, Lluís-Esteve. "A la preservación de datos... ¡y más allá!" en *Legajos. Boletín del AGN*, núm. 9 (enero - abril, 2016). Octava época, año 3. México: Archivo General de la Nación, p. 157-187.

ANEXO 1. Referencias legales de prescripción**ANULABILIDAD O REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA****Nulidad administrativa****4 años**

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, Art. 125.2

Sección 4.ª Recurso extraordinario de revisiones

Artículo 125. Objeto y Plazos.

1. *Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

a) *Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*

b) *Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.*

c) *Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.*

d) *Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.*

2. *El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.*

RESPONSABILIDAD DERIVADA**Responsabilidad patrimonial****1 año**

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, Art. 67.1

Artículo 67. Solicitudes de iniciación en los Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. *Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.*

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32, apartados 4 y 5, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

Infracciones en materia de personal (aplicación del período máximo)**3 años****Expedientes disciplinarios de personal (máximo)****3 años**

Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, Art. 97.

Artículo 97. Prescripción de las faltas y sanciones.

Las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

El de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

Infracciones administrativas (régimen general, período máximo) 3 años

Expedientes sancionadores (régimen general, período máximo) 3 años

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, Art. 30.1

Artículo 30. Prescripción.

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

Infracciones administrativas en materia de responsabilidad medioambiental (período máximo) 3 años

Expedientes sancionadores en materia de responsabilidad medioambiental (período máximo) 3 años

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, Art. 40.

Artículo 40. Prescripción de infracciones y de sanciones.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años y las graves a los dos años.

El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiese cometido o, cuando se trate de una actividad continuada, desde su finalización.

2. Las sanciones impuestas por faltas graves prescribirán a los dos años y las impuestas por faltas muy graves a los tres años.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Infracciones administrativas en materia de urbanismo (período máximo Cataluña) 6 años

Expedientes sancionadores en materia de urbanismo (período máximo Cataluña) 3 años

Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, Art. 81.

Artículo 81. Modificación del artículo 227 del texto refundido de la Ley de urbanismo, que queda redactado del siguiente modo:

Artículo 227. Prescripción de infracciones y de sanciones urbanísticas

1. Las infracciones urbanísticas muy graves prescriben a los seis años, las graves prescriben a los cuatro años y las leves prescriben a los dos años.

2. El plazo de prescripción fijado por el apartado 1 comienza a contar el día en que se ha cometido la infracción, salvo en los casos en que se persista de forma continuada en la conducta constitutiva de infracción o en los casos en que el hecho único constitutivo de infracción se prolongue en el tiempo. En estos casos el plazo de prescripción se computa a partir de la finalización o el cese de la actividad ilícita.

3. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones urbanísticas prescriben a los tres años si son muy graves, a los dos años si son graves y al cabo de un año si son leves.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, las infracciones urbanísticas cometidas en terrenos que el planeamiento urbanístico destina al sistema urbanístico de espacios libres públicos o al sistema viario, o clasifica o tiene que clasificar como suelo no urbanizable en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.a, no prescriben, como tampoco prescriben las sanciones impuestas por las infracciones urbanísticas cometidas en los terrenos así clasificados o clasificados.

5. En los supuestos regulados por el artículo 216.1, los plazos de prescripción de la infracción y las reglas de competencia aplicables son los correspondientes a la gravedad de la infracción originaria.

Dirección de obras 10 años

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, Art. 312.

Artículo 312. Responsabilidad por Defectos o errores del proyecto.

1. Con independencia de lo previsto en los artículos anteriores, el contratista responderá de los daños y perjuicios que

durante la ejecución o explotación de las obras se causen tanto a la Administración como a terceros, por defectos e insuficiencias técnicas del proyecto o por los errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios en que el mismo haya incurrido, imputables a aquél.

2. La indemnización derivada de la responsabilidad exigible al contratista alcanzará el 50 por 100 del importe de los daños y perjuicios causados, hasta un límite máximo de cinco veces el precio pactado por el proyecto y será exigible dentro del término de diez años, contados desde la recepción del mismo por la Administración, siendo a cargo de esta última, en su caso, el resto de dicha indemnización cuando deba ser satisfecha a terceros.

Vicios ocultos

15 años

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, Art. 236.

Artículo 236. Responsabilidad por vicios ocultos.

1. Si la obra se arruina con posterioridad a la expiración del plazo de garantía por vicios ocultos de la construcción, debido a incumplimiento del contrato por parte del contratista, responderá éste de los daños y perjuicios que se manifiesten durante un plazo de quince años a contar desde la recepción.

2. Transcurrido este plazo sin que se haya manifestado ningún daño o perjuicio, quedará totalmente extinguida la responsabilidad del contratista.

CONTROL Y AUDITORÍA

Prescripción fiscal

4 años

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, Art. 66.

Artículo 66. Plazos de prescripciones.

Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos:

- a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación.
- b) El derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas.
- c) El derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.
- d) El derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.

Fiscalización y rendición de cuentas

6 años *

Orden HAP / 1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, regla 40.

Regla 40. Conservación de los registros contables.

1. Los registros de las operaciones anotadas en el SICAL-Normal se conservarán durante un período de seis años contados desde la fecha de remisión, al órgano u órganos de control externo, de las cuentas anuales donde se hubiese plasmado la información contenida en dichos registros, salvo que esta información esté sometida a otros plazos de conservación o se hubiera comunicado la interrupción del plazo de prescripción de la posible responsabilidad contable.

2. Una vez hayan transcurrido los plazos de conservación, a los que se refiere el párrafo anterior, así como el plazo de prescripción de la posible responsabilidad contable, los registros de las operaciones podrán ser destruidos siempre que, mediando la oportuna comunicación, no existiesen impedimentos por parte del órgano u órganos de control externo a que correspondiese actuar.

No procederá la destrucción de los registros contables en aquellos supuestos en que, por la naturaleza de los mismos, esté establecido su envío a un archivo histórico de documentos.

* Ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, Art. 41.

En la práctica 7 años

Artículo 41. Informe anual sobre la Cuenta General de las corporaciones locales

4. Las corporaciones locales deben rendir las cuentas de cada ejercicio, directamente, a la Sindicatura de Cuentas, antes del 15 de octubre del año siguiente al del cierre del ejercicio.

ANEXO 2. Cálculo del período de retención

		CRITERIO A VALORAR		PRESCRIPCIONES A VALORAR
ACTO ADMINISTRATIVO	VIGENCIA DEFINIDA	Extinción de la vigencia	Sin acto administrativo (1)	Responsabilidades derivadas durante la vigencia
			Con acto administrativo (2)	Responsabilidades derivadas durante la vigencia Anulabilidad del acto administrativo Control y auditoría del acto administrativo
	VIGENCIA "NO DEFINIDA"	Prescripción del acto administrativo que la motiva (3)		Anulabilidad Control y auditoría Responsabilidades derivadas

- Se aplicará únicamente el plazo de prescripción de posibles responsabilidades derivadas aplicables siempre que haya prescrito todo plazo de reclamación del acto administrativo que lo ha motivado (anulabilidad, control y auditoría, etc.). Ejemplo de aplicación: licencias de ocupación de la vía pública, 3 años de finalizada la vigencia, siempre que hayan transcurrido 4 desde su otorgamiento.
- Por ejemplo, el acta de recepción de una obra, la liquidación final de una concesión administrativa, etc.
- Generalmente en documentación de conservación permanente (normativas, constitución de órganos de gestión, etc.). En cualquier caso, el criterio sirve únicamente para definir el período de retención, no su valor informativo ni su disposición.