

**Jornada de  
presentació de  
la Llei 10/2001,  
de 13 de juliol,  
d'arxius i  
documents**





# Les aportacions més substancials de la llei

**Ramon Alberch i Fugueras**

La Llei d'arxius i documents de Catalunya esdevé, en molts sentits –tal com ja ha estat remarcat–, una llei notablement innovadora. En aquest capítol, però, ens centrarem a analitzar el seu impacte en dos aspectes que denoten la voluntat dels legisladors per apostar per una llei el contingut de la qual vagi més enllà de l'estricta –i tradicional– contemplació dels arxius com a mers gestors dels documents en les denominades fases semiactiva i inactiva.

La formalització de la gestió documental com un instrument fonamental en el tractament i la recuperació de la informació al llarg del cicle de vida dels documents i la seva obligatorietat arreu de l'administració esdevé un aspecte profundament renovador de l'esmentada llei. Al seu torn, el desenvolupament assolit pel que fa al tema de l'accés a la documentació constituirà, de ben segur, un referent bàsic quan es tracti de dilucidar els límits d'aquest dret i també en aquells casos en què calgui prendre determinacions específiques quant a l'obertura o restricció en l'ús dels documents.

## La formalització de la gestió documental com a instrument fonamental en el tractament i la recuperació de la informació

La Llei d'arxius i documents es refereix diverses vegades en el seu articulat a la necessitat que les administracions comptin amb un sistema eficient de gestió dels documents, des que es generen a les oficines o dependències administratives fins que ingressen als serveis d'arxius. En aquest sentit, és especialment precís l'article 7, que remarca que totes les administracions i les entitats titulars de documents públics han de disposar d'un únic sistema de gestió documental i concreta que aquesta metodologia abraça la producció, la tramitació, el control, l'avaluació, el tractament, la conservació i l'accés dels documents en les fases activa i semiactiva. Referma aquesta voluntat l'article 21, quan assenyala com un requisit bàsic per a la pertinença al

Sistema d'Arxius de Catalunya l'aplicació d'un sistema de gestió documental.

Paral·lelament, els articles 28 i 32 afermen el paper dels arxius centrals de la Generalitat i dels arxius municipals en la definició, la implantació i el manteniment del sistema de gestió documental i, finalment, a l'article 15 s'assenyala l'obligació del Departament de Cultura de la Generalitat de donar suport tècnic a la gestió documental de les entitats sense ànim de lucre que disposin d'un patrimoni documental d'especial relleu. És, doncs, especialment significativa l'aposta de la llei per la gestió documental entesa com un aliat en l'establiment de criteris d'eficiència, eficàcia i efectivitat en la gestió de la informació a l'administració.

Perquè, en realitat, l'articulat de la llei confereix als arxius un notable protagonisme en evidenciar una indiscutible aposta per superar una visió reduccionista de la seva funció i atorgar-los plena competència en la gestió de la informació des del moment en què es generen els documents a les oficines administratives. D'aquesta manera, la llei sintonitza amb els postulats més renovadors de l'arxivística actual i, a banda de mantenir la dimensió històrica dels arxius, posa les bases per tal que la metodologia arxivística s'integri plenament en els mecanismes administratius de les corporacions. Aquesta assumpció d'un nou concepte d'arxiu i de les potencialitats de l'arxivística significa capgirar la filosofia que fins al moment havia impregnat les actuacions de les administracions públiques en aquest àmbit.

Més enllà de les justificades i necessàries reflexions teòriques, cal remarcar que un sistema de gestió documental aporta uns beneficis evidents en tres aspectes clarament perceptibles:

- a) Economia de recursos materials i humans. L'estalvi derivat de la gestió documental al llarg del cicle vital dels documents és una reflexió recurrent en la literatura professional –i no només en l'àmbit arxivístic– i més a hores d'ara, que es comença a comptar amb estudis que presenten valoracions econòmiques objectives o mètodes de mesura fiables. Els treballs d'experts com Michel Roberge o Carl Newton quantifiquen les despeses i els beneficis derivats de l'establiment d'un sistema de gestió documental i relacionen un seguit d'avantatges incontestables. Sintèticament, les millores constatables en l'espai alliberat, les reduccions en el temps emprat en el tractament i la recerca dels documents o les millores en l'accés –per esmentar només uns supòsits objectivables– permeten concloure que la gestió documental és altament beneficiosa per a les administracions i les empreses en termes econòmics, de manera que és perfectament demostrable que la despesa en aquest procés produeix un valor afegit molt rendible. Més concretament, l'estudi de Carl Newton demostra que cada lliura gastada produeix el valor d'una lliura i mitja.

- b) Milliores organitzatives i de gestió de la informació. Ens estem referint a millores encaminades a optimitzar els recursos humans i tecnològics, especialment en la formació i el reciclatge del personal administratiu –en general propens a percebre la gestió dels documents i la informació més en clau de problema que no pas de solució–, i al valor afegit que suposa per a la institució una més gran complicitat dels responsables de l'organització administrativa amb els professionals dels arxius (disseny de formularis, circuits administratius, control i tràmit dels expedients, etc.). Els beneficis més evidents s'inscriurien en el marc de la ineludible integració dels arxius en les polítiques corporatives, la implantació d'un model normalitzat de descripció i avaluació de documents, la millora en l'assistència als directius per a la presa de decisions, la seva complicitat amb els plans d'innovació i qualitat (impuls de l'administració *on line*, per exemple) i, també, la superació de la denominada "amnèsia corporativa" refermant el valor de la informació com a recurs estratègic.
- c) Milliores relacionades amb la "democratització" de la informació. La gestió documental ha de permetre potenciar el principi constitucional del dret ciutadà a la informació –potenciant així el control democràtic dels ciutadans en actuar en sintonia amb els principis de transparència administrativa i participació ciutadana–, així com prefigurar adequadament el contingut dels arxius definitius (és a dir, la documentació de conservació permanent) en la perspectiva de refermar la identitat i de recuperar la memòria històrica. També garanteix la disponibilitat de grans volums de documents degudament sistematitzats per tal de promoure l'ús ciutadà en el marc de la societat del coneixement i assegura la defensa dels drets ciutadans, sobretot en els processos de transició democràtica i de restitució dels drets civils i econòmics, com ho palesa l'estudi del cas de l'Stasi, és a dir, la policia secreta de l'antiga Alemanya Democràtica, o el retorn de l'or confiscat al col·lectiu jueu durant l'holocaust.

En darrer terme, la recent formalització d'un estàndard internacional per a la gestió de documents, mitjançant la norma ISO/DIS 15489, reforça l'encert de la llei catalana en dur a terme una aposta estratègica en el marc de l'arxivística d'avantguarda i plenament inserida en les polítiques de transparència, accessibilitat i qualitat en el servei. Val a dir que, tot i que aquesta norma no inclou la gestió dels documents conservats dins de les institucions arxivístiques, la seva incidència en el món dels arxius és innegable, ja que regula la captura, la gestió i l'emmagatzematge de documents, en tota mena de formats i mitjans, creats en processos administratius tant a l'administració pública com a l'empresa privada.

La norma ISO/15489 ha estat elaborada per membres d'11 països, amb el suport d'organitzacions internacionals com l'ARMA International (Archives Records Management Administration), la IRMT (International Records Management Trust), el CIA (Consell Internacional d'Arxius) i el Banc Mundial. Aquesta norma representa un estàndard d'alt nivell que descriu de manera sistemàtica conceptes, mètodes i pràctiques en l'àmbit de la gestió documental.

## L'accés als documents en la llei catalana: un referent ineludible

La llei catalana d'arxius pren en especial consideració el tema de l'accés dels ciutadans a la informació continguda a l'administració pública. Prova d'aquest interès és el fet que, al preàmbul de la llei, en constatar els seus cinc eixos principals, es fa esment de la voluntat de regular el dret d'accés als documents integrants del patrimoni documental català.

L'articulat de la llei que fa referència expressa al tema de l'accés es concreta en dos blocs distints quant a contingut i intenció; així, l'article 19 desenvolupa les funcions de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental i el títol IV és dedicat totalment, en els articles 34, 35, 36 i 37, a l'accés als documents. Vegem-ho amb un cert deteniment.

El decret 117/1990 va crear la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria de la documentació de l'administració pública com un instrument regulador de la necessitat de reduir de manera objectiva l'immens volum de documentació que produïa l'administració catalana. La mecànica d'avaluació –anàlisi de cadascuna de les sèries documentals generades per l'administració a càrrec d'un grup plural d'experts– es mostrava, després de més de deu anys de funcionament, com un mètode vàlid i contrastat que hauria de permetre també una integració harmònica de l'anàlisi d'un aspecte tan substancial com és l'accés als documents.

Així, aquesta nova llei contempla, a l'article 19, que la Comissió Nacional consideri alhora el tema de l'avaluació i l'accés als documents, fusió que entenem que ha de facilitar una anàlisi més detallada i eficient de les sèries documentals i també avaluar-les en un context que vagi més enllà de la pura i simple determinació de la conservació/eliminació dels documents. En concret, es descriuen les quatre funcions bàsiques de la Comissió quant a l'accés, que són les següents:

- promoure l'exercici d'aquest dret de les persones i entitats públiques i privades,
- emetre informes davant les reclamacions d'aquells que considerin vulnerat el seu dret d'accés,
- emetre informes sobre les derogacions singulars,

- establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics.

El títol IV, dedicat exclusivament a l'accés, constitueix el gruix normatiu bàsic i, en tots els sentits, s'ha d'interpretar en clau de concreció i complementarietat en relació amb altres lleis de l'Estat promulgades anteriorment, com ara la Llei de Patrimoni Històric, del 1985; la Llei 30/92, de Règim Jurídic; la Llei de Protecció de Dades, del 1999, i les directrius en matèria d'accés emanades de la Unió Europea. En sintonia amb aquestes disposicions, l'article 34 garanteix als ciutadans el dret d'accedir als documents que formen part de procediments closos i estableix que les denegacions o limitacions s'han de fer per resolució motivada i de manera pública.

En aquest context més general, el paper de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental esdevé bàsic, ja que mitjançant informe previ qualsevol administració pot facilitar l'accés a documents exclosos, sempre que es tracti de peticions fonamentades en interessos legítims o científics, o bé denegar l'accés a documents no exclosos de consulta pública quan es consideri que perjudica interessos generals o personals. Val a dir que la funció tal vegada més rellevant de la Comissió Nacional és la d'establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics.

Al seu torn, l'article 35 es refereix a l'exercici del dret d'accés als documents públics i es concreta en:

- la formalització d'un termini de dos mesos per resoldre les sol·licituds d'accés (passat el qual termini sense dictar-se resolució s'entendrà que la sol·licitud ha estat desestimada),
- la garantia de l'accés parcial a dades reservades sempre que mitjançant processos tècnics es pugui assegurar la preservació de la intimitat en no poder accedir a la totalitat de la informació,
- la possibilitat de permetre l'accés a documents en distints suports,
- la instància a les administracions de dotar-se dels mitjans i recursos tendents a facilitar l'exercici efectiu del dret d'accés.

Quant a la vigència de les exclusions de consulta (article 36), s'estableix de manera general que les exclusions queden sense efecte al cap de trenta anys, llevat dels documents que continguin dades personals sensibles, que només podran ésser objecte de consulta fonamentalment en tres supòsits: a) per consentiment dels afectats, b) quan hagin passat vint-i-cinc anys d'ençà de la seva mort i c) cinquanta anys d'ençà de la producció del document, si no se'n coneix la data. Finalment, l'article 37 estableix que els investigadors poden accedir als documents privats integrants del patrimoni documental quan acreditin documentalment la seva condició d'investigadors. D'aquesta manera s'obre la porta a un ús més intens del notable patrimoni documental en mans privades amb la

finalitat que derivi en una millora de la qualitat de la recerca.

Val a dir que la llei, pel que fa a l'accés, pretén acomplir els principis generals de fer compatible el legítim dret d'accés amb les restriccions derivades del necessari respecte a la privacitat dels ciutadans. En aquest sentit, l'article 38.3.d. conceptua d'infracció greu la difusió no autoritzada de documents sotmesos a un període d'exclusió de consulta i que pot ser sancionada amb una multa entre 3.000 i 60.000 euros.

Sintèticament, totes aquestes disposicions referides a l'accés permeten de concloure significant:

- el caràcter central d'aquest articulat, en un context presidit per la manca d'una llei específica d'accés als documents,
- la voluntat de trencar amb la inèrcia secretista de les administracions, apostant per la transparència i la participació,
- la ineludible correlació que cal establir entre l'efectivitat del dret d'accés i la imperiosa necessitat de comptar amb uns arxius ben organitzats d'ençà del moment en què es produeixen els documents i que els arxius comptin amb les infraestructures, els horaris i els recursos econòmics i humans adients,
- en darrer terme, el nivell d'efectivitat del dret d'accés –fonamentalment en el cas de la documentació administrativa–, que esdevé un paràmetre que evidencia de manera incontestable el grau de democratització de les administracions públiques.

## Resumen

La nueva Ley de archivos y documentos es notablemente innovadora en lo que se refiere a la formalización de la gestión documental como instrumento fundamental que confiere a los archivos plena competencia en la gestión de la información ya desde el momento en que se generan los documentos en las oficinas. Este modelo comporta beneficios en la optimización de los recursos de las instituciones y en la democratización de la información en el contexto de la sociedad del conocimiento. También es innovador el tratamiento del derecho de acceso de los ciudadanos, con la creación de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, y el desarrollo de un articulado general sobre la materia, en un contexto presidido por la falta de una ley específica.

## Résumé

La nouvelle Loi sur les archives et les documents est remarquablement innovatrice en ce qui concerne la formalisation de la gestion documentaire en tant qu'instrument fondamental qui confère aux archives une compétence totale pour la gestion de l'information depuis le moment où les documents sont générés dans les bureaux. Ce modèle constitue un bénéfice en ce qui concerne l'optimisation des ressources des institutions et la démocratisation de l'information dans le contexte de la société de la connaissance. Le traitement du droit d'accès des citoyens est aussi innovateur grâce à la création de la Commission nationale d'accès, d'évaluation et de sélection documentaire et à la création d'un texte général sur ce sujet, dans un contexte d'absence de loi spécifique.

## Summary

The new archives and documents Act shows considerable innovation in formalising document management as a basic instrument which accords the archives full competence in the management of information from the moment the documents are created in offices. This system brings benefits in terms of optimisation of institutions' resources and democratisation of information within the context of a knowledge society. Another innovative aspect is the treatment of citizen right of access, with creation of a National Commission for Document Access, Assessment and Choice, and the drawing up of general provisions on the subject within a context in which there had been no specific act of parliament.

