

La Llei d'arxius i documents. Factors i circumstàncies que en determinaren el caràcter i els principals continguts

JOSEP MATAS. Advocat

Aquest text es proposa explicar quins van ser els principals referents i els factors que van influir més en l'elaboració de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents (LAD). Res no s'improvisa i, en aquest cas, per entendre aquesta norma fa falta fer referència a les normes que la van precedir. Podem ja avançar que la LAD no es va inspirar en normes aprovades i posades en pràctica prèviament en altres països, sinó que és una norma nascuda sobretot de l'experiència i de la pràctica arxivística desenvolupada els anys precedents a Catalunya. Aprofitem per dir que és una norma innovadora i original en molts aspectes, que es proposava superar les mancances, les omissions i els defectes de normes anteriors.

Essent així, ens referirem primerament a la naturalesa i als continguts de les normes que van precedir la LAD, fent un repàs necessàriament molt superficial que s'iniciarà amb la primera Llei d'arxius¹ aprovada pel Parlament de Catalunya ara ja fa un quart de segle. Analitzarem també altres textos d'incidència en el règim jurídic de les nostres administracions públiques, com també normes estatals que directament o indirectament han influït en la regulació actual. La majoria de les normes que seran analitzades són avui vigents, de manera que aquesta

anàlisi pot ajudar a entendre millor les relacions entre la LAD i aquestes normes. Confiam que tot plegat servirà per entendre els fonaments i el caràcter de la LAD, i també proporcionarà arguments per a la millora, el desenvolupament i l'adaptació de la llei a la realitat actual.

1. Les competències de la Generalitat sobre els arxius i els documents

L'Estatut d'autonomia de 1979² obria dues vies a la incidència de les institucions autonòmiques catalanes sobre els arxius i els documents. La primera via derivava de les competències que s'atribuïen a la Generalitat en matèria de cultura i patrimoni documental. L'article 9 de l'Estatut, en els apartats 4, 5 i 6, atribuïa a la Generalitat competències exclusives en matèria de cultura (article 9.4), patrimoni històric (article 9.5) i arxius i centres patrimonials que no fossin de titularitat estatal (article 9.6). La segona via derivava de les competències en matèria de règim jurídic de les administracions públiques. Si bé l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola reservava a l'Estat les competències exclusives en la determinació de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, el sistema de competències deixava a la Generalitat el desenvolupament i la concreció d'aquestes bases per a l'Administració de la Generalitat, l'Administració local i les universitats catalanes.³

El vigent Estatut d'autonomia,⁴ en l'article 127, atribueix a la Generalitat competències exclusives en matèria de cultura, patrimoni documental i arxius en termes semblants als de l'Estatut de 1979. Pel que fa al règim jurídic de l'Administració pública catalana, se li atribueixen competències en els articles 150 (organització de l'Administració de la Generalitat), 159 (règim jurídic i procediment en les administracions públiques catalanes), 160 (règim local) i 172 (universitats).

És important diferenciar aquestes dues possibles vies de regulació i d'incidència en matèria d'arxius i documents per explicar, tot seguit, que només la primera va ser efectivament explotada durant molts anys per les institucions autonòmiques. Com tindrem ocasió d'explicar més endavant, la Llei d'arxius de 1985 es va fonamentar exclusivament en les competències estatutàries en matèria de cultura i patrimoni documental. Tampoc la legislació catalana sobre règim local ni la reguladora de les universitats catalanes no han incidit en aquesta matèria.

La vigent Llei d'arxius i documents s'ha d'entendre precisament com un intent força reeixit d'incidir sobre els documents i els arxius tant des de les competències en matèria de cultura com des de les de règim jurídic de les administracions. En aquest sentit, parlem d'una llei que tracta els documents des d'una perspectiva integradora, amb incidència sobre els documents des de la seva creació fins a la seva eliminació o qualificació com a documents de conservació permanent i que pren en consideració de tots els seus valors.

2. El patrimoni documental i els seus valors al centre de la Llei d'arxius de 1985

L'aprovació l'any 1985 de la primera llei autonòmica d'arxius va representar un gran avenç en el reconeixement de la funció d'aquests centres. La llei va donar visibilitat i va potenciar l'existència d'uns centres i uns serveis tan necessaris com en aquell moment poc nombrosos i, quan existien, mal dotats i poc reconeguts. Sense pretendre fer una anàlisi detallada dels continguts d'aquella llei, interessa, per als objectius que ens hem proposat en aquest treball, destacar-ne dues de les característiques principals.

La llei de 1985 es va elaborar i aprovar a l'inici del desplegament de les institucions autonòmiques i en els primers anys de consolidació de l'autogovern. Es tracta d'uns anys de recuperació de les institucions pròpies i, per això, la llei s'escriu tenint molt present el paper que la història i el patrimoni documental han de tenir en el reconeixement d'aquestes institucions. Diu el segon paràgraf del preàmbul:

«Per a Catalunya aquest patrimoni [documental] és molt important perquè constitueix la base documental de la seva història i un dels fonaments de la seva identitat nacional. En conseqüència, s'han de dictar les normes pertinents per conservar i difondre aquest patrimoni documental. [...] Aquesta llei es proposa de conservar, inventariar i difondre el patrimoni documental de Catalunya.»

Com diu en el seu preàmbul, la llei de 1985 se centrava essencialment en el patrimoni documental. Excepcionalment, en alguns punts de l'articulat, obria el camp de mira per incidir de manera més oberta en documents no custodiats als arxius. Així, l'article 1 establia obligacions de conservació i control dels documents públics, que podrien ser eliminats només seguint el procediment reglamentari (article 2) i, si fos el cas, transferits posteriorment a un arxiu històric (article 3). L'objecte de la llei eren els arxius històrics i els documents que tenien valor des del punt de vista cultural i podien ser útils per a la recerca. Les referèn-

cies als documents administratius o encara no ingressats als centres d'arxiu que hem assenyalat més amunt no responien tant a l'atenció o la consideració del seu valor jurídic o d'evidència sinó a la necessitat d'assegurar el seu futur ingrés en un arxiu històric.

D'altra banda, la Llei d'arxius de 1985 establia que les actuacions sobre el patrimoni documental del país corresponien exclusivament als arxius de la Generalitat. El sistema d'arxius que dibuixava la llei el constituïen únicament l'Arxiu Nacional de Catalunya, els arxius comarcals i, complementàriament, els arxius històrics que es vincuessin a un arxiu comarcal mitjançant la seva qualificació com a secció d'un arxiu comarcal (article 8). El sistema que d'aquesta manera es creava era extremadament simple i tancat, i contradictori amb la realitat del país. En quedaven fora els arxius propis d'altres administracions, els arxius de titularitat estatal (els tres arxius històrics provincials i l'Arxiu de la Corona d'Aragó) i fins i tot els altres arxius que pogués crear la Generalitat. La intervenció en el patrimoni documental es reservava així als centres de la Generalitat, atès que tant l'Arxiu Nacional de Catalunya com els arxius comarcals⁵ eren centres de la seva titularitat, i, d'aquesta manera, es tancava un model en el qual a aquesta institució li corresponia la iniciativa per legislar i reglamentar i, també, les funcions d'execució directa de les polítiques en matèria de patrimoni documental. És il·lustratiu i concloent la redacció de l'article 5:

«A l'efecte d'aquesta llei, són arxius històrics de Catalunya: a) l'Arxiu Nacional de Catalunya; b) els arxius integrats en la xarxa dels arxius històrics comarcals.»

De manera més o menys conscient, el legislador havia emulat a petita escala un model similar als sistemes d'arxius creats a França i Itàlia, i al mateix sistema d'arxius espanyol, tots fonamentats en la preeminència de l'Administració central i en l'existència sobre el territori d'arxius de titularitat de l'Administració central: arxius departamentals en el cas de França, arxius d'estat en el cas d'Itàlia i arxius provincials en el cas espanyol. El model català no innovava amb relació a aquests models i atribuïa a la Generalitat el paper d'Administració central, titular també d'una xarxa de centres que calia desplegar territorialment en correspondència amb les noves demarcacions administratives, les comarques, nascudes del nou model d'organització territorial.

Abans de tancar aquest breu comentari sobre la llei de 1985 tornem un moment sobre el preàmbul. Hem vist que el terme *difondre* hi apareixia com un dels objectius de la llei. En realitat, la difusió en la qual pensava la llei s'orientava als investigadors o estudiosos. De fet, tant a la lletra del preàmbul com en l'articulat

de la llei predomina la visió del patrimoni documental com un bé que ha de ser sobretot objecte de protecció i difusió únicament amb finalitats de recerca. En aquest sentit, l'Arxiu Nacional de Catalunya, amb relació a la documentació de la Generalitat, havia de «promoure'n i facilitar-ne la consulta, la difusió i l'estudi» (article 6.a), i els arxius històrics comarcals havien d'«assegurar que hi tinguin accés [a la documentació històrica] els estudiosos i els investigadors» (article 7.2). En aquest sentit, la llei de 1985 no incorporava la idea del patrimoni documental com a objecte o conjunt de béns que s'ha de posar al servei de tota la comunitat per al compliment d'una funció social com és facilitar l'accés a la cultura i el gaudi dels béns culturals. L'article 44.1 de la Constitució espanyola afirma que «els poders públics han de promoure i tutelar l'accés a la cultura, a la qual tothom té dret», i a remolc d'aquesta afirmació la moderna legislació sobre patrimoni cultural, tant l'estatal com l'autonòmica, ha anat fent èmfasi en la necessitat de difondre aquest patrimoni més enllà dels cercles d'experts i dels estudiosos i els investigadors. Aquesta nova concepció del patrimoni no es veia incorporada en el text de la llei de 1985, que continuava inspirada en la concepció del patrimoni com un llegat que es tractava sobretot de preservar. En aquest sentit, tenia més punts de contacte amb la llei de 21 de juny de 1972, del tresor documental i bibliogràfic de la nació⁶ que no pas amb la nova llei estatal de patrimoni històric aprovada el mateix any 1985 i encara avui vigent.⁷

Recapitulant el que portem dit fins ara, la regulació dels arxius i els documents que va fer la primera llei d'arxius es proposava incidir en els documents exclusivament com a integrants del patrimoni documental, o se'n preocupava, i creava l'embrió d'un sistema d'arxius amb centres exclusivament de titularitat de la Generalitat, un sistema orientat a preservar aquest patrimoni i a posar-lo bàsicament al servei de la recerca.

3. La normativa de règim jurídic de les administracions i del procediment administratiu

Acabem de veure que la llei d'arxius de 1985 no es proposava incidir en els documents actius i semiactius de les administracions públiques. Com ja hem comentat en l'apartat primer, les competències assumides per la Generalitat permetien incidir-hi també des de la regulació del règim jurídic d'aquestes administracions, o sigui, des de la normativa reguladora de la mateixa Generalitat de Catalunya, de l'Administració local i de les universitats. Una anàlisi de la producció legislativa en aquestes matèries permet constatar que el legislador autonòmic no va aprofitar tampoc aquesta via o, en tot cas, no va innovar ni va anar més

enllà dels aspectes bàsics que quedaven regulats a la normativa estatal sobre règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu, i a les normes estatals sobre administració local i universitats.

En l'àmbit local, ni la Llei municipal de 1987⁸ ni la resta de lleis sobre règim local que formaven el bloc de normes d'organització territorial aprovades el mateix any⁹ no van aportar novetats amb relació a la llei estatal de bases de 1985 i al Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de 1986 (ROF).¹⁰ Així doncs, en matèria de tractament dels documents, les referències per als ens locals catalans es trobaven, i es troben en bona part encara ara, a la normativa estatal, parcialment incorporada a les normes posteriorment aprovades pel Parlament de Catalunya. D'aquest conjunt de normes podem destacar que l'arxiu municipal, o el de qualsevol altra classe d'ens local, no es defineix ni s'estableix com a obligatori, si bé se'n pressuposa l'existència. Aquest bloc de lleis atribueixen als ens local competències en matèria de patrimoni en l'àmbit territorial respectiu. Per la seva banda el ROF, encara avui vigent, baixa a detallar determinats aspectes especialment importants. A títol d'exemple, defineix què cal entendre per expedient (article 164), exigeix l'ordenació i la descripció dels documents (article 148), considera les transferències dels documents a l'arxiu (article 179) o les formalitats i els procediments en la consulta dels documents per part dels regidors (articles 14, 15 i 16).

Ben poques són també les indicacions que contenen les normes estatals i autonòmiques sobre universitats. La normativa estatal¹¹ amb prou feines inclou referències a aquesta matèria, omissió que es reproduïx en la normativa autonòmica.¹² Finalment, la normativa de règim jurídic de l'Administració de la Generalitat¹³ conté únicament referències generals a la funció dels registres i a determinats i molt puntuals aspectes procedimentals.

Després d'aquest breu repàs podem concloure que en l'elaboració d'aquestes normes tant el legislador estatal com l'autonòmic van actuar considerant que la normativa general sobre procediment administratiu havia de ser suficient, o era la norma idònia, per donar pautes sobre el tractament dels documents de les administracions públiques en les seves fases activa i semiactiva, de manera que no calia incloure referències específiques a la gestió dels documents en normes de caràcter sectorial. Els documents de les administracions tindrien, o haurien de tenir, una regulació adequada en la normativa de procediment administratiu, la qual seria, o hauria de ser, suficient per dir com s'havien de crear, registrar, identificar, tramitar, integrar en expedients, custodiar, posar-los a disposició de particulars o d'altres administracions públiques, etc.

Durant el període 1985-1989, moment en el qual es van aprovar la majoria de normes que hem esmentat, s'esperava l'aprovació d'una nova llei de procediment administratiu que substituís la veterana Llei de procediment administratiu de 1958. Després de diversos intents no va ser fins a l'any 1992 quan s'aprovà la que avui és vigent.¹⁴ En l'articulat hi figuren, efectivament, nombroses referències a aspectes substancials sobre la formació, la validesa i el tractament dels documents administratius, en especial en el títol IV (sota l'epígraf de l'activitat de les administracions públiques), el títol V (de les disposicions i actes administratius) i el títol VI (de les disposicions generals sobre els procediments administratius). La Llei 30/1992 estableix en aquest sentit principis generals, sense poder entrar, ateses les seves característiques i el seu caràcter de llei bàsica, en el detall d'aspectes procedimentals i formals.

Les dates dels textos que acabem d'esmentar revelen que el règim jurídic i el procediment administratiu de les nostres administracions es va regular i configurar seguint un procés poc lògic, en el qual les normes sectorials es van avançar a la de caràcter bàsic. Un ordre poc lògic que, en qualsevol cas, va proporcionar un cos legislatiu que, en matèria de tractament dels documents de les administracions, fa referència únicament a aspectes molt bàsics i genèrics.

4. Les lleis sobre el patrimoni cultural; abast i incidència

Hem de tornar a l'any 1985, el nostre punt de partida de l'anàlisi que estem fent, per fer esment d'alguns aspectes d'una altra llei estatal aprovada aquell mateix any, pràcticament coincidint amb l'aprovació de la llei catalana d'arxius. Es tracta de la ja esmentada llei estatal del patrimoni històric, una important i d'altra banda polèmica norma¹⁵ de la qual ens interessa, en primer lloc, destacar la seva delimitació de patrimoni documental, o sigui, el seu criteri per a senyalar i identificar els documents que mereixen ser objecte de consideració i protecció atesos els seus valors culturals.

La llei diferencia entre els documents d'origen o naturalesa privada i els documents públics. Pel que fa als primers es consideren integrants del patrimoni documental els documents de més de quaranta anys d'antiguitat d'entitats i associacions privades de caràcter polític, sindical, religiós, cultural i educatiu (article 49.3), i els de més de cent anys d'antiguitat generats per qualsevol altra entitat privada o persona física. Aquests terminis no hi són, en canvi, en la delimitació del que podríem qualificar com a patrimoni documental públic. Formen part d'aquesta categoria tots els documents, sigui quina en sigui la data, generats pel

sector públic: administracions, persones jurídiques creades o controlades per les administracions i persones privades gestores de serveis públics. Aquests mateixos criteris de delimitació van ser incorporats i moderadament ampliat per la llei catalana de patrimoni cultural.¹⁶

Mereix ser comentada, per sorprenent, la inclusió per part de les dues lleis, en primer lloc l'estatal i després l'autonòmica, de tots els documents creats pel sector públic, amb independència de la seva data i classe, a la categoria de béns integrants del patrimoni documental. La seva qualificació com a béns del patrimoni, per tant, com a béns a preservar atesos els seus valors culturals, es contradiu de fet amb la naturalesa mateixa de la gran majoria dels documents generats per les administracions públiques. Com és sabut, la normativa d'arxius determina precisament la importància d'aplicar criteris d'avaluació d'aquests documents per tal de poder eliminar-los en cas que no siguin d'interès informatiu i quan hagi prescrit el seu valor jurídic. La gran majoria d'aquests documents es generen de manera instrumental, amb validesa temporal. La qualificació àmplia i gens matisada de patrimoni documental públic és com a mínim excessiva i contrària al sentit de les mateixes lleis de patrimoni. Es tracta d'una qualificació excessiva i contradictòria que troba la seva justificació en la necessitat d'establir criteris en el tractament de tots els documents públics, també dels encara no transferits a un centre d'arxiu. Ja hem comentat en els apartats anteriors que la normativa de règim jurídic de les administracions amb prou feines donava pautes sobre aquesta qüestió. A falta d'aquestes referències, des de l'àmbit del patrimoni cultural i amb aquesta qualificació tan àmplia, s'obrien les portes a l'establiment de criteris i tècniques de protecció per tal de preservar o d'assegurar almenys la integritat dels documents. A partir de la seva qualificació com a patrimoni documental es podien començar a aprovar criteris orientats a la seva preservació, identificació, avaluació i comunicació. Aquest ús excessiu del qualificatiu *patrimoni documental*, molt discutible conceptualment, actuaria així com una mena de cavall de Troia que permetria incidir, des de l'àmbit de la cultura, en el dia a dia i en els arxius de gestió de les administracions públiques.

En definitiva, seguint les lleis de patrimoni cultural, tots els documents creats o rebuts pels ens públics haurien de seguir pautes adequades de tractament pel fet de ser documents del patrimoni documental, un criteri sobre el qual hem volgut aturar-nos amb detall perquè la LAD l'aprofitarà però el plantejarà de manera diferent i innovadora, superant-lo i, al mateix temps, corregint la contradicció que hem assenyalat, tal com tindrem ocasió d'analitzar en l'apartat 7.

Encara amb relació als documents de naturalesa privada, és oportú destacar que la normativa catalana de patrimoni amplia l'àmbit objectiu de protecció. En

la norma estatal, el termini de quaranta anys era aplicable, com ja hem vist, als documents de determinades entitats i associacions, mentre que la norma catalana l'aplica als:

«documents [...] produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions, per persones jurídiques de caràcter privat que desenvolupen llur activitat a Catalunya.»¹⁷

A partir d'aquestes delimitacions ambdues normes desenvolupen diferents figures i tècniques de protecció i de tractament dels béns que integren aquest patrimoni.

5. Una norma innovadora que s'avança a la llei: el Decret 76/1996

Hem explicat el pobre bagatge d'aquest bloc de normes que hem analitzat fins ara amb relació al tractament dels documents actius i semiactius del sector públic. En aquest context adquireix encara més importància i interès el Decret 76/1996, de 5 de març, pel qual es regula el sistema general de gestió de la documentació administrativa i l'organització dels arxius de la Generalitat de Catalunya, una norma de nivell reglamentari no derogada per la posterior Llei d'arxius i documents, aparentment dictada com a desenvolupament de la Llei d'arxius de 1985, però que en realitat significava un canvi radical de concepció amb relació als criteris d'aquella llei. Tot i que el preàmbul d'aquest singular decret el presenta com a resultat del desplegament de la llei, en realitat és una norma interna que deriva o es justifica a partir de la capacitat d'autoorganització de la Generalitat, perquè a la llei de 1985 no existia previsió de desenvolupament reglamentari que donés base a un decret d'aquestes característiques, ni cap article amb el qual pogués entroncar.

Destaquem aquí aquest decret sobretot per la seva concepció integral del tractament dels documents. En el primer article indica que té per objecte:

«regular el sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya i determinar els criteris bàsics d'organització dels arxius que integren aquesta documentació en les seves diferents fases.»¹⁸

En el capítol segon, sota l'epígraf «sistema general de gestió de la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya» introdueix el concepte de *gestió documental* (article 3.1), n'enumera els elements que l'integren (article 3.2) i defineix les funcions i les responsabilitats en les fases d'arxiu de gestió,

arxiu central administratiu i arxiu històric (articles 4-7). El capítol 3 defineix els diferents tipus de centres i la documentació que han d'aplegar.

Hem analitzat primer una Llei d'arxius, la de 1985, pràcticament centrada en la documentació i en els arxius històrics, i en canvi ara comentem una norma amb voluntat d'incidir en aquest àmbit però també d'incidir i servir a la gestió dels expedients en tràmit o acabats de resoldre. A banda dels beneficis que comportà per a l'establiment de pautes generals de tractament dels documents de la Generalitat, el Decret 76/1996 va tenir un paper determinant a l'hora d'introduir criteris i tècniques de gestió documental a la LAD. El Decret 76/1996 va ser un referent en la redacció dels primers esborranys de la llei, i va fer una funció pedagògica i il·lustrativa, ajudant a superar visions menys integradores del tractament dels documents. En aquest sentit, i si se'n permet la llicència, amb relació al sistema de gestió documental el decret hauria tingut una funció de *demo*, de versió *beta* i a petita escala de la futura llei, determinant a l'hora de definir el caràcter general i integrador de la LAD i alguns dels seus aspectes més innovadors.

6. Tot esperant la nova llei

No és el moment d'analitzar ara el llarg procés que va concloure el dia 27 de juny de 2001 amb l'aprovació pel ple del Parlament de la vigent Llei d'arxius i documents. Interessa recordar, no obstant això, que durant els anys immediatament anteriors van ser sobretot els professionals i els responsables dels centres d'arxiu els que van explicar de manera reiterada que era urgent i necessari disposar d'una nova llei. Les mateixes limitacions de la Llei d'arxius de 1985 i el pas del temps anaven convertint aquella norma en cada cop més obsoleta i intranscendent. Tenien més efectes i incidència les lleis de patrimoni cultural, les quals, a més de permetre actuar sobre els documents de naturalesa privada integrants del patrimoni documental, feien referència també, com hem vist, als documents públics de qualsevol data.

Ja hem comentat que la llei de l'any 1985 era una norma poc oberta a la realitat administrativa del país, centrada únicament en els centres d'arxiu de la Generalitat i ignorant dels centres de titularitat d'altres administracions, centres que a casa nostra han estat des de sempre importants en nombre i activitat. La no-consideració d'aquesta altra realitat era un argument més a favor d'una nova llei que superés aquesta situació i que donés forma a un sistema d'arxius integrador de tot tipus de centres i administracions.

A l'hora de fer evident i d'argumentar aquesta necessària creació d'un sistema d'arxius obert a la realitat del país, com també en altres aspectes fonamentals del futur contingut de la nova llei, van ser determinants el paper i l'opinió dels professionals del sector, el seu coneixement de la realitat administrativa i de la problemàtica que es plantejava en la gestió documental i en l'administració dels centres d'arxiu. Ja dèiem al començament d'aquest article que la LAD va néixer en bona part de la mateixa pràctica arxivística, de l'experiència dels anys precedents. I en aquest sentit s'ha de deixar constància del fet que l'Associació d'Arxiviers de Catalunya va vehicular aquestes inquietuds i va ser la principal promotora de la iniciativa d'elaborar una nova llei.¹⁹ El seu paper i les seves aportacions van ser determinants tant per activar el procés d'elaboració com per preparar els esborranys de l'avantprojecte de llei, com també en els tràmits seguits ja en seu parlamentària.²⁰ De fet, la principal qualitat de la llei és que va incorporar bona part de les propostes que els professionals van anar formulant, mitjançant un diàleg entre els representants polítics i els professionals que va permetre una transferència de coneixements dels segons cap als primers.

7. Anàlisi d'alguns continguts de la Llei d'arxius i documents

Seguidament comentem de manera breu alguns dels continguts més innovadors i significatius del text,²¹ únicament amb la finalitat de completar l'explicació dels criteris o els principis en els quals es fonamenta i donar claus per facilitar-ne una millor comprensió. No era objecte d'aquest treball l'anàlisi en profunditat de la Llei d'arxius i documents, ni tampoc avaluar-ne el grau de compliment i de desenvolupament posterior. Ens hem centrat únicament a explicar els elements, els factors o els condicionants que van influir en la seva elaboració, subratllant-ne els aspectes més positius. Això no obstant, en els comentaris que segueixen fem referència també a alguns errors i incongruències que, a parer nostre, hi ha en el text i que, en alguns punts, en dificulten la interpretació. Aprofitem també per comentar determinades solucions adoptades pel legislador que a criteri nostre mereixerien ser objecte de revisió.

El títol de la norma

Des dels primers esborranys de l'avantprojecte, en el nom de la llei es va introduir la paraula *documents* per fer més visible que el nou text no volia fer referència només als centres o els equipaments d'arxiu, sinó que pretenia també incidir

sobre tots els documents, en consideració de qualsevol dels seus valors i amb independència de la seva ubicació.

Parlar avui de la llei obliga a contrastar-la amb els nous canals de comunicació, les noves formes de treball i els nous suports que de la mà de la informàtica hem incorporat tots, administracions públiques i particulars, en el nostre treball i en les nostres formes de relacionar-nos.

Definició de document

Malauradament, la LAD no va corregir la deficient definició de document que figura en l'article 19.1 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català. A l'apartat de definicions (article 2), la llei fa seva aquella definició fent-hi remissió (article 2.a). La definició esmentada exclou del concepte de *document* «les obres d'investigació o de creació». Es tracta d'un criteri fora de la realitat que hauria estat oportú corregir, i més si tenim en compte que en la disposició addicional primera la LAD modifica un altre punt del mateix article 19 juntament amb altres apartats d'aquella llei.

Els documents públics considerats al marge dels seus valors culturals

La LAD evita protegir els documents públics per la via de la qualificació com a integrants del patrimoni documental. L'objecte de la llei són els documents públics amb independència de la seva consideració des del punt de vista patrimonial, amb la qual cosa supera la contradicció analitzada en l'apartat quart d'aquest treball.

El sistema de gestió documental

Les pobres referències al tractament dels documents actius i semiactius de les administracions públiques en les normes aprovades en el període 1985-1993 es corregeixen a la LAD amb l'exigència a totes les administracions de disposar d'un sistema de gestió documental, exigència senyalada de manera destacada com a primera obligació de tots els titulars de documents públics (article 7.1 i

definició a l'article 2.e). Es tracta de l'aportació més innovadora i probablement d'efectes més positius de la LAD, un precepte sense precedents ni referents anteriors en cap altra norma.

Utilització incorrecta del concepte de sistema de gestió documental

En diferents apartats de la LAD s'utilitza de manera incorrecta el concepte de *sistema gestió documental*, almenys si entenem gestió documental en els termes de la definició que se'n fa en l'article 2.e. És el cas de l'article 15.1, que es refereix a la gestió documental del patrimoni documental de les entitats sense ànim de lucre, de l'article 18.2.c, que es refereix als sistemes de gestió documental dels arxius que formen part del Sistema d'Arxius de Catalunya, i de la referència a l'article 21.1.a al sistema de gestió de la documentació als fons ingressats en centres del SAC. En tots els casos hauria estat millor utilitzar el concepte de *tractament arxivístic dels documents*, i és en aquest sentit que cal interpretar els tres paràgrafs.

Els documents públics entesos com a béns de domini públic

Amb bon criteri, la LAD (article 12) reconeix als documents públics els atributs dels béns de domini públic²² i recorda el seu caràcter inalienable i la no-prescripció de les accions per recuperar-los.

L'externalització del tractament de documents públics

Davant la creixent externalització de la custòdia i el tractament de documents públics a favor d'empreses privades, la LAD estableix uns límits a aquestes contractacions (article 8).

Altres mesures de protecció dels documents públics

La LAD inclou dos preceptes importants orientats al reconeixement i la salvaguarda dels documents públics. En primer lloc, la privatització d'ens públics, o la pèrdua de control d'un ens per part d'una administració pública, obliga l'Administració titular a mantenir el control sobre els documents (article 11). En segon lloc, s'afirma la condició de documents públics per als documents produïts per càrrecs polítics (article 6.2), i l'obligació d'aquests càrrecs de transferir-los a l'arxiu corresponent o lliurar-los al seu successor en cessar en les seves funcions (article 10.3).²³

El Sistema d'Arxius de Catalunya

Com a reacció al caràcter «introvertit» de la llei de 1985, la LAD entén el Sistema d'Arxius de Catalunya (SAC) com un aspecte fonamental²⁴ i el destaca com una de les finalitats que justifiquen el nou text (article 1). La llei hi dedica íntegrament el títol tercer, en el qual defineix els òrgans i els centres integrants i els diferents procediments d'integració. El SAC es configura de manera flexible, admetent diferents papers i rols. Cal destacar en aquest sentit la possibilitat de qualsevol arxiu integrant del SAC, no tan sols els centres de la Generalitat, de «rebre en dipòsit documents d'administracions o entitats públiques altres que la titular de l'arxiu» (article 21.3).

L'accés als documents

La LAD intenta millorar la regulació molt deficient de l'accés dels ciutadans als documents públics.²⁵ Hi dedica el títol IV, en el qual introdueix alguns dels criteris de les recomanacions del Consell d'Europa sobre la matèria.²⁶ L'elaboració de la llei va coincidir amb el procés d'elaboració i aprovació d'aquestes recomanacions, cosa que va permetre incorporar-ne alguns dels criteris principals.

La regulació de l'accés als documents i els procediments de derogació de reserva

En la regulació d'aquests procediments s'encadenen diferents errors o imprecisions.²⁷ En primer lloc, l'atribució a la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental de funcions en els procediments d'autorització de consulta en cas d'existència d'interès legítim (article 34.3), aspecte que en realitat s'ha de substanciar per la via de l'article 37 de la Llei 30/1992. En segon lloc, la sorprenent afirmació que reglamentàriament es podran establir terminis de reserva diferents dels previstos a la llei (article 36.2). Finalment, el termini de dos mesos, absolutament injustificable, que la llei (article 35.1) dona per atendre les sol·licituds de consulta dels particulars. La correcció d'aquests errors o incongruències, com també la creació d'un nou organisme que substituís en aquest àmbit l'actual Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, seria desitjable que es portés a terme en el context d'una llei específica d'accés als documents públics²⁸ i no tant corregint només aquests punts de la llei.

Adscripció al Departament de Cultura

L'adscripció al Departament de Cultura de les responsabilitats i les funcions sobre els arxius i els documents no va ser qüestionada durant l'elaboració, si bé

era i és avui un aspecte que mereixeria ser objecte de consideració. Entenem que l'adscripció a aquest departament no és la més idònia i és preferible una adscripció més central que permeti la formulació de polítiques d'incidència més àmplia.²⁹ Tot i que aquesta qüestió no va ser objecte de debat durant l'elaboració de la llei, en la redacció final la llei esmenta una vegada i una altra el Departament de Cultura com a responsable d'exercir les funcions corresponents a la Generalitat en aquesta matèria. Es tracta d'un aspecte formal que hauria estat preferible resoldre utilitzant les habituals referències al departament competent en la matèria, sense fer una referència orgànica precisa.

Referències als documents privats

Les referències de la LAD als documents privats són mínimes, atès que es va considerar satisfactori el tractament que aquests documents tenien en les esmentades lleis estatal i catalana de patrimoni cultural a les quals es fa remissió (articles 13 i 17.1.d), si bé incorporant noves obligacions, com ara la de seguir els procediments d'avaluació i tria propis dels documents públics (en el cas de documents del patrimoni documental) o la de no desmembrar els fons sense autorització prèvia del Departament de Cultura.

8. Una consideració final sobre la Llei d'arxius i documents, la societat de la informació i l'administració electrònica

La realitat, en evolució constant, obliga a una revisió i una actualització permanents de les normes. Ni la millor llei pot esquivar el desgast que comporta el pas del temps i l'evolució de la societat. És oportú recordar això en el moment de tancar aquest treball sobre la Llei d'arxius i documents. Parlar avui de la llei obliga a contrastar-la amb els nous canals de comunicació, les noves formes de treball i els nous suports que de la mà de la informàtica hem incorporat tots, administracions públiques i particulars, en el nostre treball i en les nostres formes de relacionar-nos.

La Llei d'arxius i documents va ser elaborada en plena migració de la nostra societat cap als entorns electrònics. La llei es refereix en alguns paràgrafs a tots els documents amb independència del seu suport (article 7.2) i molts dels seus enunciats són de fet vàlids per a qualsevol classe de document, també els electrònics. Tot i aquesta predisposició a integrar les «noves» tecnologies, és evident que es tracta d'una llei pensada des de l'experiència amb documents

en suport paper, i sobretot per a la gestió i el tractament d'aquesta classe de documents. El cos principal dels seus continguts continua essent vàlid per als documents en suports convencionals però, inevitablement, cada cop hi ha més distància entre aquests continguts i els processos de treball que se segueixen a les nostres administracions.

La història, en aquest sentit, sembla d'alguna manera que es torni a repetir. Així com la primera Llei d'arxius era una norma de referència només per a determinats documents (els històrics) i per a determinats arxius (els de la Generalitat), ara ens podríem quedar amb una llei vàlida o de referència només per als documents que encara es produeixen i es puguin arxivar en suport paper, i poc o gens útil, de poca incidència, per als documents i els sistemes informàtics. Així, per exemple, en el context de l'administració electrònica les transferències no seran tant una operació física sinó una simple decisió sobre el perfil dels usuaris autoritzats a tractar i gestionar els documents. En un altre sentit, l'accés als documents no ha de requerir cap desplaçament i en la majoria dels casos no ha d'estar supeditat a terminis, sinó que ha de consistir en la seva posada a disposició per mitjans telemàtics. Aspectes essencials del nou context que estem vivint de fet ni apareixen (no podien fer-ho) en l'articulat de la llei. És el cas, per exemple, de la interoperabilitat i de les noves formes cooperatives de compartir i generar informació per part de les administracions públiques.

La nostra normativa sobre arxius i documents ha d'evolucionar i donar entrada plenament a aquesta realitat ja ben present. Probablement no seria suficient portar a terme només una actualització de la llei, que de passada hauria de permetre revisar altres aspectes del seu contingut, ni tampoc no n'hi hauria prou amb un desenvolupament reglamentari adequat. Tan important com això és el fet de donar coherència i harmonia a la normativa dictada des de l'àmbit dels arxius i la gestió documental amb la que s'aprova per impulsar i regular l'administració electrònica. Des de l'àmbit dels arxius i la gestió documental s'ha d'incidir en la preparació d'aquestes altres normes que a diferents nivells van perfilant l'administració electrònica. Seria desitjable que això passés a tots els nivells, des de les normes generals que n'han d'establir els principis generals fins a l'ordenança d'implantació dels nous canals d'administració electrònica en el més petit dels municipis.³⁰ La presència dels arxivers i els gestors documentals, la seva capacitat d'influir i les seves aportacions, seran decisius a l'hora d'aconseguir que la nova Administració, la resultant d'aquesta transformació profunda, no sigui nova només en els aspectes formals i procedimentals.

Notes

- 1 Llei 6/1985, de 26 d'abril, d'arxius.
- 2 Estatut d'autonomia de Catalunya, DOGC núm. 38, de 31.12.1979 (EAC 1979).
- 3 EAC 1979, articles 9.1, 9.3, 9.8 i 10.1.1.
- 4 Estatut d'autonomia de Catalunya, DOGC núm. 4680, de 20.07.2006.
- 5 Els primers convenis de creació dels arxius comarcals es van signar el 1982. D'altra banda, la llei de 1985 que els reconeix s'avança a la creació dels consells comarcals, de manera que van néixer com a ens que exercien funcions sobre un àmbit territorial que no tenia encara una definició i un reconeixement legal.
- 6 Derogada per la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol. En aquest cas, la concepció del patrimoni documental com un tresor, com un element preciós que ha de ser sobretot preservat, es reflecteix fins i tot en el títol de la norma i en la definició de l'objecte de la llei.
- 7 La Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol significà un canvi notable en la consideració del patrimoni, que deixava de ser un conjunt de béns que sobretot s'han de preservar i es va convertir en un conjunt que sobretot ha de ser accedit i gaudit per la col·lectivitat. Llegim en el preàmbul que «en conseqüència i com a objectiu darrer, la llei no cerca sinó l'accés als béns que constitueixen el nostre patrimoni històric. Totes les mesures de protecció i foment que la llei estableix només tenen sentit si al final condueixen al fet que un nombre com més va més elevat de ciutadans pugui contemplar —i gaudir-ne— les obres que són herència de la capacitat col·lectiva d'un poble».
- 8 Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.
- 9 A més de la llei municipal ja esmentada integren aquest grup la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya i la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa.
- 10 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local i l'extens i detallat Reial decret 2568/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.
- 11 Inicialment Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària, precedent de la vigent Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats.
- 12 La vigent Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya ha estat precedida per normes aprovades pel Parlament de Catalunya a partir del 1984, la primera de les quals ha estat la Llei 26/1984, de 19 de desembre, de coordinació universitària i de creació de consells socials.
- 13 La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, avui encara vigent, únicament dedica el capítol V del títol III a aspectes generals del procediment, sense referències a la gestió dels documents.
- 14 Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (Llei 30/1992).
- 15 Considerada contrària a les competències en matèria de patrimoni cultural reconegudes a favor de les autonomies, contra aquesta llei van interposar recursos d'inconstitucionalitat el Consell Executiu de la Generalitat, el Parlament de Catalunya, la Junta de Galícia i el Govern basc. La Sentència 17/1991, de 31 de gener, del ple del Tribunal Constitucional va resoldre aquests recursos declarant vàlids els continguts de la llei.
- 16 L'article 19 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català inclou una classificació molt similar.

- 17 Article 19.2.b de la Llei 9/1993.
- 18 El Decret 76/1996 va derogar el Decret 340/1989, de 19 de desembre, sobre l'organització i la gestió dels arxius de la Generalitat de Catalunya. El decret de 1989 feia ja referència a les diferents fases dels documents i va servir de base al decret de 1996, més extens i precís que el seu predecessor.
- 19 La necessitat d'una nova llei es va plantejar de manera reiterada en jornades i trobades professionals, per primer cop en les primeres Jornades d'Arxivística celebrades a Ribes de Freser el 1987. L'any 1995, la Junta de l'Associació d'Arxivers va adreçar al conseller de Cultura un document en el qual argumentava la necessitat d'una nova llei. Sense entrar a detallar totes les gestions portades a terme recordarem, però, que el conseller de Cultura es comprometé a avançar en l'elaboració de la nova llei en diferents ocasions entre les quals en l'acte de cloenda de les Jornades d'Arxivística celebrades a Vic l'any 1999. Tant el *Butlletí* de l'Associació d'Arxivers de Catalunya com altres publicacions recordaven de manera persistent la seva urgència. En aquest sentit, vegeu MATAS BALAGUER, Josep. «La legislació». A: *Els arxius: l'experiència catalana*. Barcelona: Associació d'Arxivers de Catalunya, 1995, p. 15-18.
- 20 El dia 3 d'abril de 1997 l'Associació d'Arxivers va comparèixer davant la Comissió de Política Cultural del Parlament de Catalunya, per invitació d'aquesta Comissió. En aquesta compareixença es va tractar sobretot de la necessitat de la nova llei i de les característiques que havia de tenir (vegeu text de la sessió al Diari de sessions del Parlament de Catalunya, V legislatura, Quart període, C - 162 de 3 d'abril de 1997, p.11-28). Aquell mateix any el Departament de Cultura va constituir una Comissió amb l'encàrrec de redactar un primer esborrany que incorporés les propostes dels professionals. Integraven la Comissió Ramon Alberch, Mariona Corominas, Josep Matas, Francesc Olivé i Josep M. Sans. Durant la tramitació parlamentària l'associació fou molt activa i va mantenir reunions i una relació constant amb tots els grups parlamentaris, especialment gràcies a la dedicació, la perseverança i els esforços de l'aleshores presidenta de l'Associació, la senyora Mariona Corominas.
- 21 Per a un comentari més sistemàtic de les principals innovacions d'aquesta llei, vegeu ALBERCH FUGUERAS, Ramon. «Les aportacions més substancials de la llei». *Lligall*. Núm. 19 (2002), p. 229-235.
- 22 L'article 28.2 i 3 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol qualificava ja d'aquesta manera els béns integrants del patrimoni documental i, en conseqüència, els documents de les administracions públiques.
- 23 En termes semblants hi havia fet referència ja l'article 54.1 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.
- 24 Vegeu en aquest sentit COROMINAS NOGUERA, Mariona. «El Sistema d'Arxius de Catalunya». *Lligall*. Núm. 19 (2002), p. 237-247.
- 25 Sobre aquesta qüestió, vegeu MATAS BALAGUER, Josep. «Accés amb reserves: llums i ombres de la normativa d'accés a la informació pública». *Lligall*. Núm. 29 (2009), p. 11-36.
- 26 Ens referim a les recomanacions dels anys 2000 i 2002 publicades a *Les recomanacions del Consell d'Europa sobre comunicació dels arxius i accés als documents públics R (2000) 13 i Rec (2002) 2*. Barcelona: Associació d'Arxivers de Catalunya: Escola Superior d'Arxivística i Gestió Documental, 2004. 54 p.
- 27 Aspecte comentat parcialment a MATAS BALAGUER, Josep. *Op. cit.*, p. 24-25.
- 28 MATAS BALAGUER, Josep. *Op. cit.*, p. 27.
- 29 Vegeu en aquest sentit MATAS BALAGUER, Josep. «El archivo y el archivero en el organigrama de la función pública española» *Tría*. Núm. 1 (Sevilla, 1994), p. 49-66, com també CASADÉMONT, Miquel; COROMINAS, Mariona; MATAS, Josep. «Estratègies per a promoure els arxius en el si de les administracions». *Lligall*. Núm. 9 (Barcelona, 1995), p. 15-39.
- 30 Es tracta sobretot d'evitar desenvolupaments normatius contradictoris o mancats de coordinació com el que, per al cas de la Generalitat de Catalunya, llegim en el Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la

Generalitat, que en l'article 17 esmenta la creació d'un catàleg de dades i documents electrònics definit com «la relació actualitzada de dades i documents [...] que es poden obtenir per mitjans electrònics, a l'efecte de fer efectiu el dret dels ciutadans i ciutadanes a no aportar-los a un procediment concret». A banda d'altres problemes, aquest precepte obre la porta a un tractament que, segons sembla, es preveu sense cap relació amb el sistema aprovat per Acord del Govern de la Generalitat de 22 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els principis rectors i altres aspectes d'implementació i de desenvolupament del projecte corporatiu del sistema de gestió electrònica de la documentació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (SIGeDA). Aquest nou catàleg, d'altra banda absolutament innecessari, seria gestionat per la Secretaria de Funció Pública i no pels responsables d'administrar el SIGeDA.

RESUM

La Llei d'arxius i documents és el principal referent normatiu per a la gestió dels documents de les administracions públiques i dels centres d'arxiu de Catalunya. Per entendre'n bé l'abast i els principals continguts, cal analitzar les normes que la van precedir, com també la relació d'aquesta llei amb les de patrimoni cultural i de règim jurídic de les administracions. La Llei d'arxius i documents va corregir l'absència de regulació de la gestió dels documents actius de les administracions públiques i definí per primer cop un sistema d'arxius integrador de tota classe de centres. Aquests i altres objectius i factors van influir en el procés d'elaboració del text, i el van orientar. En aquest procés, van tenir un protagonisme especial els professionals del sector. Tot i les seves qualitats, el text corre el risc de quedar ràpidament obsolet si no evoluciona, com ho fa la mateixa societat, seguint les noves formes de treball i de comunicació que es deriven de la societat de la informació i de l'administració electrònica.

RESUMEN

La Ley de Archivos y Documentos es el principal referente normativo para la gestión de los documentos de las administraciones públicas y de los centros de archivo de Cataluña. Para entender bien su alcance y sus contenidos principales, hay que analizar las normas que la precedieron, así como la relación de dicha ley con las leyes de patrimonio cultural y de régimen jurídico de las administraciones. La Ley de Archivos y Documentos corrigió la ausencia de regulación de la gestión de los documentos activos de las administraciones públicas y definió por primera vez un sistema de archivos integrador de toda clase de centros. Estos y otros objetivos y factores influyeron y orientaron el proceso de elaboración del texto, proceso en el que tuvieron especial protagonismo los profesionales del sector. A pesar de sus cualidades, el texto corre el riesgo de quedar rápidamente obsoleto si no evoluciona, como lo hace la propia sociedad,

siguiendo las nuevas formas de trabajo y de comunicación que se derivan de la sociedad de la información y de la administración electrónica.

ABSTRACT

The Law on archives and records is the main regulatory reference for record management in Catalan government agencies and archive centres. To better understand its scope and contents, we need to analyse the regulations that preceded it and the link between the Law and regulations on cultural heritage and the legal system governing government agencies. The Law on archives and records made up for a lack of regulation of government agency records, and defined, for the first time, an archive system that included all types of centre. These and other aims and factors influenced and had considerable bearing on the drawing up of the text, a process in which professionals from the sector were closely involved. Despite its many qualities, this text is at risk of becoming quickly obsolete if it fails to evolve, as society itself does, in keeping with new lines of work and communication that arise from the information and e-administration society.

RÉSUMÉ

La loi sur les archives et les documents est la principale réglementation de référence pour la gestion des documents des administrations publiques et des centres d'archives de la Catalogne. Afin de bien comprendre sa portée et ses principaux contenus, il convient d'analyser les réglementations qui l'ont précédée, ainsi que la relation entre cette loi et celles qui portent sur le patrimoine culturel et le régime juridique des administrations. La loi sur les archives et les documents a comblé l'absence de réglementation pour la gestion des archives courantes des administrations publiques, et définit, pour la première fois, un système d'archives qui intègre tout type de centres. Ceux-ci ainsi que d'autres objectifs et facteurs ont influencé et orienté le processus d'élaboration du texte, un processus pour lequel les professionnels du secteur ont joué un rôle-clé. Néanmoins, malgré toutes ses qualités, le texte court le risque de devenir obsolète s'il n'évolue pas, tout comme la société, en suivant les nouvelles formes de travail et de communication issues de la société de l'information et de l'administration électronique.