



Número 7, desembre 2001

Una lectura de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents

[JORDI ANDREU I DAUFÍ](#)

Facultat de Biblioteconomia i Documentació
Universitat de Barcelona
andreu@bd.ub.es

[MARIA ELVIRA I SILLERAS](#)

Facultat de Biblioteconomia i Documentació
Universitat de Barcelona
elvira@bd.ub.es

[ISABEL CAMPOS I GONZÁLEZ](#)

Facultat de Biblioteconomia i Documentació
Universitat de Barcelona
Arxiu Central Administratiu del Dept. de la Presidència. Generalitat de Catalunya
icampos@presidencia.gencat.es

Resum

S'analitza el procés d'elaboració de la nova Llei d'arxius destacant les principals modificacions que recull el text definitiu en relació al projecte. Es comenten també els punts més destacats de la Llei al voltant de tres eixos principals: la definició del Sistema d'Arxius de Catalunya, el sistema de gestió documental i l'accés als documents del patrimoni documental català.

Introducció

La finalitat d'aquesta col·laboració és donar notícia de l'aparició de la norma bàsica que regula la realitat arxivística de Catalunya: la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, fer alguns comentaris que apropin el lector a aquest instrument legal d'una manera senzilla i oferir el nostre punt de vista sobre la qüestió.

1 La gènesi: l'avantprojecte, el projecte i el text definitiu

El 24 d'octubre de 2000 fou admès a tràmit el Projecte de Llei d'arxius i de documents de Catalunya. El president de la Generalitat promulgà la Llei 10/2001 el 13 de juliol de 2001 i uns dies després, el 24 de juliol, es publicà al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Entre l'admissió del Projecte i la publicació de la Llei van passar exactament nou mesos, durant els quals es van fer diversos canvis en la redacció a causa de les modificacions introduïdes, gairebé totes per ampliar el Projecte i introduir-hi aspectes no tractats anteriorment.

El Projecte estava format per un preàmbul, trenta-nou articles —distribuïts en cinc títols— quatre disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una disposició final. Aquesta estructura es mantingué, amb poques variacions, a la Llei, formada per un preàmbul, quaranta-un articles, set disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i una disposició final. Les petites variacions en l'estructura no són importants, ja que el que interessa són les variacions en el contingut, i són aquests els canvis que aquesta primera part de l'article tracta de mostrar.

Al preàmbul s'han afegit unes línies que passen de puntetes sobre el retorn de la documentació espoliada en el passat i dipositada actualment a la Secció Guerra Civil de l'Archivo Histórico Nacional amb seu a Salamanca.¹ És una al·lusió molt breu a un tema delicat i sovint ha estat motiu de polèmiques, no sempre arxivístiques. També s'han afegit unes línies, del tot necessàries, sobre la influència de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació; sobre el dret dels ciutadans a accedir als documents i la relació d'aquest punt amb la Llei 9/1993, de 29 de setembre, del patrimoni cultural català, pel que fa a preceptes relatius a patrimoni, i amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, que és la que estableix el marc general regulador de l'accés als documents públics.

L'article 5, no inclòs al Projecte, marca l'obligació de “les administracions públiques de promoure d'una manera activa l'ús de les tecnologies de la informació i la documentació per tal de garantir que el tractament de la documentació, en tots els seus aspectes de gestió documental, preservació i difusió dels documents, compleixi la finalitat de posar-los a l'abast dels usuaris”.

Una incorporació feta a l'article 13 al·ludeix a les possibilitats de consulta i, en parlar de l'obligació de permetre l'accés dels investigadors acreditats als documents privats, assenyala que “per tal de donar compliment a aquesta obligació, el titular del document té dret a dipositar-lo temporalment i sense cost a un arxiu públic del Sistema d'Arxius de Catalunya”; així s'estalvien incomoditats als propietaris i es donen facilitats als investigadors.

L'article 15, també afegit al Projecte, marca l'obligació del Departament de Cultura “de donar suport tècnic a la gestió documental de les entitats sense ànim de lucre que disposin d'un patrimoni d'especial relleu”. Pel que fa als arxius i als documents privats, indica que tots els preceptes d'aquesta Llei són aplicables als documents de l'Església catòlica sempre que es respectin els acords entre l'Estat espanyol i la Santa Seu i s'informi de qualsevol decisió a la comissió mixta entre l'Administració de la Generalitat i l'Església catòlica a la qual al·ludeix l'article 4.2 de la Llei

9/1993.

El Departament de Cultura veu augmentades les seves funcions en l'article 17, que li afegeix: la inspecció del patrimoni documental, la formació permanent dels professionals de la informació i la documentació especialitzada sobre el sector, "l'estudi i establiment de normes que garanteixin el tractament i la conservació dels documents que només es poden llegir mitjançant maquinari a fi de preveure la recuperació de la informació que contenen i d'evitar que l'evolució de les noves tecnologies els faci inaccessible" i la promoció de polítiques de preservació destinades als arxius del sistema.

A l'article 19, la Comissió Nacional d'Avaluació i Tria Documental, que passa a anomenar-se Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, augmenta les seves funcions respecte al Projecte. Així, quant a l'accés a la documentació, l'article estableix que ha de "*promoure* l'exercici del dret d'accés als documents de les persones i entitats públiques i privades" i ha "d'emetre informe sobre les reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat llur dret d'accés als documents" i també sobre les derogacions singulars de la normativa d'accés.

A l'article 31 afegeix els consells comarcals com a entitats locals obligades a tenir arxiu i dóna la possibilitat als ajuntaments de "crear i gestionar el propi arxiu i integrar-lo, si compleix els requisits fixats per aquesta Llei, al Sistema d'Arxius de Catalunya". Adverteix que "els municipis de fins a deu mil habitants que no tinguin arxiu propi integrat al Sistema d'Arxius de Catalunya no estan exempts de les obligacions que estableix l'article 7", i, finalment, indica que "correspon als consells comarcals, a les diputacions provincials i qualsevol ens de caràcter regional que puguin existir en el futur, prestar assistència als municipis i cooperar-hi per tal que els arxius municipals compleixin els requeriments exigits per a la integració en el Sistema d'Arxius de Catalunya."

L'últim gran canvi de la Llei respecte al seu Projecte es troba a l'article 35, i fa referència a l'exercici del dret d'accés als documents públics, al qual s'afegeix que "el termini per a resoldre les sol·licituds d'accés als documents públics és de dos mesos", que l'Administració ha de permetre l'accés parcial als documents que continguin dades reservades, és a dir, ha de possibilitar l'accés només a la part de dades que no calgui mantenir reservada, proporcionar els documents en el tipus de suport triat per l'usuari si això no n'afecta la conservació.

La Llei presenta, a més, altres canvis que, si bé poden considerar-se menors, resulten significatius. Així, per exemple, l'article 22 especifica que "la direcció dels arxius ha de ser exercida per una persona amb titulació universitària superior"; el 30 indica que els arxius comarcals han de "fomentar l'organització d'activitats de divulgació del patrimoni documental i promoure'n la recerca"; i, finalment, l'article 34 estableix que "el fet que un document no sigui a un arxiu no l'exclou de consulta pública" i que "les limitacions a la consulta dels documents custodiats en els centres integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de fer públiques."

2 Aspectes destacables

2.1 La definició del Sistema d'Arxius de Catalunya

Fins a l'aparició de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents no existia al país cap text legal que definís el sistema d'arxius de Catalunya. Si bé és cert que des de l'any 1985 existia la Llei 6/85, d'arxius, els legisladors van haver d'anar adaptant-la al pas del temps. El resultat ha estat un conjunt prou nombrós i important -però no suficient- de normativa reglamentària que, des de l'any 1988, ha evidenciat l'obsolescència d'aquesta norma bàsica i la seva obligada i inajornable substitució per una de nova, que regulés aquest punt bàsic per a l'organització global dels arxius.

La Llei defineix el Sistema d'Arxius de Catalunya (SAC) com “el conjunt d'òrgans de l'Administració i d'arxius que, amb normes i procediments, garanteixen, d'acord amb els seus valors, la gestió, la conservació, la protecció, la difusió correctes de la documentació de Catalunya i l'accés a aquesta documentació”. Tot i que es defineix el Sistema, resulta difícil entendre com s'estructura i es regula, ja que no queda clara la diferenciació i la relació entre els seus elements.

La Llei categoritza els elements bàsics del Sistema en “òrgans de direcció i òrgans d'assessorament”. Un d'aquests elements, el Consell Nacional d'Arxius, es defineix com un “òrgan consultiu” de la Generalitat en matèria d'arxius. No s'explicita, però, la seva adscripció a cap dels òrgans de la Generalitat de Catalunya ni tampoc no es determina, consegüentment, el seu rang jeràrquic dins del SAC.

Pel que fa a la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD), la Llei no determina explícitament la seva categoria com a òrgan, sinó que simplement el descriu com un “òrgan col·legiat de caràcter tècnic”. Malgrat això i, considerant les funcions que els legisladors li atorguen, es podria entendre la CNAATD com un òrgan d'assessorament (*emet informes*), però té assignades certes funcions (*promoure l'exercici del dret d'accés als documents, elaborar taules d'avaluació documental, resoldre sol·licituds d'avaluació de documents, etc.*) que no permeten que sigui un òrgan merament consultiu. El que sí que queda clar és la seva adscripció (a la direcció general competent en matèria d'arxius) i, per tant, la seva jerarquia dins del SAC.

Finalment, resta per comentar l'element clau del SAC, del qual la Llei no proporciona ni el nom ni l'estructura. La seva existència s'estableix en l'article 2.6.b, quan, en relació amb els elements que formen part del SAC, disposa que existirà “l'òrgan del Departament de Cultura que tingui assignades les funcions a què fa referència l'article 17”. Si se sintetitzen aquestes funcions s'evidencia que són les pròpies de qualsevol òrgan director d'un sistema, en aquest cas del SAC. Malauradament, la Llei és extremament parca en explicar-lo i fins i tot en definir-lo, per la qual cosa s'espera una disposició legal posterior que n'estableixi la definició, els elements constitutius i la integració dins de la jerarquia administrativa del Departament de Cultura.

2.2 El sistema de gestió documental

Una de les aportacions més completes i destacades de la nova llei d'arxius i documents és, sens dubte, l'èmfasi que posa en la definició, l'impuls i la necessitat d'implantació de sistemes per a la gestió dels documents (SGD), tant a les administracions públiques com al sector privat.

En el preàmbul afirma -es podria dir que de manera optimista- que les administracions públiques s'han conscienciat plenament de la importància

de la gestió documental i de la correcta organització dels arxius com a elements clau de la gestió administrativa. A partir d'aquest principi, la Llei defineix el sistema de gestió dels documents i estableix les obligacions del Departament de Cultura i de l'Administració local envers la coordinació, l'impuls i el seguiment de la implantació d'un SGD a les seves administracions. Així mateix ordena que aquestes administracions vetllin per aconseguir que el sector privat també es responsabilitzi del patrimoni documental que gestionen i no oblidin les sancions que se'ls imposarà en cas d'actuació irresponsable o malintencionada.

Cal destacar que l'article 1 estableix com a objectiu de la Llei "impulsar la gestió [...] de la documentació". A partir d'aquest propòsit, l'article va desenvolupant els mitjans a través dels quals s'aconseguirà aquest objectiu. Abans, al preàmbul, ja es diu que són els "arxius la base que ha de fer possible un sistema de gestió dels documents i de la informació de les administracions públiques, el qual també ha de servir de model per a les institucions i empreses privades [...] l'arxiu ha d'incidir en tots els àmbits dels processos que concerneixen els documents, des que s'han concebut fins que s'eliminen o es decideix conservar-los permanentment". Aquest article permet copsar el que aquesta norma entén per SGD; però és a l'article 2.e on es defineix el concepte en qüestió de la manera següent: "el conjunt d'operacions i de tècniques, integrades en la gestió administrativa general, basades en l'anàlisi de la producció, la tramitació i els valors dels documents, que es destinen a la planificació, el control, l'ús, la conservació i l'eliminació o la transferència dels documents a un arxiu, amb l'objectiu de racionalitzar-ne i unificar-ne el tractament i aconseguir-ne una gestió eficaç i rendible."

A continuació la Llei preveu quatre formes d'actuació per tal d'implantar el sistema de gestió documental en el sector públic i en el privat: l'impuls; les obligacions; l'assessorament; el control i la sanció.

L'impuls, ja que "les administracions públiques han de promoure d'una manera activa l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) per tal de garantir [...] el tractament de la documentació, en tots els seus aspectes de gestió documental" (art. 5). El Departament de Cultura ha de donar suport tècnic a la gestió documental de "les entitats sense ànim de lucre que disposin d'un patrimoni documental d'especial relleu" (art. 15.1).

L'obligació de totes les administracions i les entitats titulars de documents públics de disposar "d'un únic sistema de gestió documental" (art. 7.1). "Els arxius centrals administratius defineixen, implanten i mantenen, en l'àmbit de l'organisme o ens respectiu, el sistema de gestió de la documentació administrativa en fase activa i semiactiva" (art. 28.1). "Els arxius municipals defineixen, implanten i mantenen el sistema de gestió de la documentació administrativa en fase activa i semiactiva" (art. 32.1). "En cas que les administracions o les entitats titulars de documents públics contractin tasques relatives [a l'organització, l'avaluació, la conservació i l'accés] amb empreses privades s'han de reservar la definició del sistema de gestió documental i la direcció i la supervisió de l'activitat contractada" (art. 8). Un dels requisits per a la pertinença al Sistema d'Arxius de Catalunya "és aplicar el sistema de gestió de la documentació que correspongui als fons que apleguen, d'acord amb les normes tècniques bàsiques fixades per l'Administració de la Generalitat" (art. 21.1.a).

L'assessorament, una de les funcions del Consell Nacional d'Arxius, que consistirà a "emetre informe sobre les normes tècniques bàsiques a què

s'han d'adequar els sistemes de gestió documental dels arxius que formen part del Sistema d'Arxius de Catalunya" (art. 19.2.c).

El control i la sanció que, "en cas d'incompliment de les obligacions establertes pels apartats 1, 2 i 3" (referent a l'obligació de disposar d'un SGD totes les administracions públiques i els titulars de documents públics), permeten que el Departament de Cultura pugui "acordar l'ingrés temporal dels documents en un altre arxiu públic, a càrrec de l'administració o l'entitat infractora" (art. 7.6). S'entén per infracció greu "l'incompliment de les obligacions establertes per l'article 8", (referent a la definició del SGD i al control i direcció quan es cedeixen funcions del SGD a empreses privades) "sempre que no es posi en perill immediat la integritat dels documents o no se'n faci impossible la recuperació" (art. 38.3.a). Constitueix una infracció molt greu "l'incompliment de les obligacions establertes per l'article 8, quan es posi en perill immediat la integritat dels documents o es faci impossible recuperar-los" (art. 38.4.a).

2.3 Accés als documents del patrimoni documental català

Pel que fa al dret d'accés, la Llei s'adequa a la realitat social i, tal com diu al preàmbul, aquesta qüestió es converteix en un dels seus eixos principals. Tot un títol, el quart, regula aquest dret, sempre sotmès al marc legal estatal ja existent. Els aspectes que es tracten són els mecanismes mitjançant els quals la Llei fixa el dret d'accés als documents, és a dir, les obligacions i la determinació de l'òrgan que ha de promoure i regular aquest dret.

Les obligacions se centren en el fet que independentment de "les tècniques o els suports utilitzats, tots els documents públics han de tenir garantides l'autenticitat i la integritat dels continguts, i també la conservació i, si és procedent, la confidencialitat" (art. 7.2). "Les administracions i les entitats titulars de documents públics, i específicament els òrgans responsables de custodiar-los, hi han de fer possible l'accés i lliurar-ne una còpia o un certificat a les persones que en cada cas hi tinguin dret. En qualsevol cas, cal garantir el dret a la intimitat personal i la reserva de les dades protegides per la llei" (art. 7.4).

Respecte a la **determinació de l'òrgan que ha de promoure i regular el dret d'accés**, la Llei amplia les funcions de la Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental (art. 19.2.a) que es concreten en les següents:

- "promoure l'exercici del dret d'accés als documents de les persones i les entitats públiques i privades";
- "emetre informe sobre les reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat llur dret d'accés als documents";
- "emetre informe sobre les derogacions singulars de la normativa sobre accés als documents, en els termes establerts per l'article 34.3" (regula les excepcions).

Pel que fa a la **regulació del dret d'accés** (art. 34) la norma disposa que "d'una manera general, totes les persones tenen dret a accedir als documents que formen part de procediments administratius closos". També estableix que "l'accés als documents públics només pot ésser denegat [amb una resolució motivada] en aplicació de les limitacions legalment establertes", i que "excepcionalment, amb l'informe previ de la

Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, l'Administració de la Generalitat, les administracions locals o les altres entitats públiques poden, respecte a llurs documents: a) permetre l'accés a documents exclosos de consulta pública, en casos de peticions d'accés per interessos legítims o científics, tot preservant les situacions protegides per la llei i garantint la intimitat de les persones", i "b) denegar l'accés a documents no exclosos de consulta pública que no hagin estat qualificats expressament d'accessibles per la normativa, sempre que es consideri que, d'acord amb la llei, perjudiquen interessos generals o de les persones."

Es disposa que "la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental ha d'establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics" i que "les limitacions a la consulta de documents custodiats en els centres integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de fer públiques perquè els usuaris en tinguin coneixement" (art. 34.4 i 34.5).

Quant a la regulació de l'exercici del dret d'accés a documents públics (art. 35), "el termini per resoldre les sol·licituds d'accés a documents públics és de dos mesos" i el sentit del silenci administratiu és negatiu. L'Administració ha de permetre l'accés parcial als documents que continguin dades que, d'acord amb la llei, calgui mantenir reservades, sempre que sigui possible sotmetre els documents a processos tècnics que garanteixin plenament la impossibilitat d'accés a les dades reservades i de reconstrucció d'aquestes dades a partir de la informació facilitada.

"L'accés als documents s'ha de facilitar en el suport material disponible que la persona sol·licitant hagi elegit. En cas que l'exercici del dret d'accés pugui perjudicar la conservació correcta d'un document, se n'ha de facilitar a la persona sol·licitant la consulta d'una reproducció i les administracions públiques i els arxius integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de dotar dels recursos i els mitjans tècnics necessaris per a facilitar als ciutadans l'exercici del dret d'accés als documents."

Quant a la regulació de la vigència de les exclusions de consulta (art. 36), es disposa que "d'una manera general, les exclusions establertes legalment quant a la consulta de documents públics queden sense efecte al cap de trenta anys de la producció del document, llevat que la legislació específica disposi una altra cosa. Si es tracta de documents que contenen dades personals que puguin afectar la seguretat, l'honor, la intimitat o la imatge de les persones, com a norma general, i llevat que la legislació específica disposi una altra cosa, poden ésser objecte de consulta pública amb el consentiment dels afectats o quan hagin passat vint-i-cinc anys d'ençà de la seva mort o, si no se'n coneix la data, cinquanta anys d'ençà de la producció del document". Finalment, la Llei disposa que "per reglament es poden establir, respecte a classes determinades de documents, terminis de vigència diferents dels previstos per l'apartat 1".

Pel que fa a la regulació de l'accés als documents privats (art. 37) "s'estableix que els investigadors poden accedir als documents privats integrants del patrimoni documental en els termes establerts per l'article 13.c), [sempre que acreditin documentalment la seva condició d'investigadors] tot respectant els límits generals al dret d'accés establerts legalment".

Finalment, la llei no oblidava un tema tan important com el perfil dels professionals que han de dissenyar, implantar, fer el seguiment i avaluar el SGD. L'article 22 emplaça a un futur reglament que reguli "les titulacions i

la formació que ha de tenir el personal tècnic dels arxius i les condicions que aquest personal ha de complir". No obstant això, cal destacar que els directors del centres han de ser "persones amb titulació universitària superior" i que "les persones al servei de l'Administració pública adscrites a arxius integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya estan obligades a mantenir la confidencialitat de les dades excloses de consulta pública de què tinguin coneixement per raó de llurs comeses".

Conclusions

Si bé es pot afirmar, de manera general, que les modificacions han millorat la Llei respecte al Projecte, hi ha un cas en què el que disposava, no el Projecte sinó l'Avantprojecte, era l'opció correcta i no pas la que dóna la Llei. L'Avantprojecte de llei d'arxius, a l'article 7, que es referia a la gestió dels documents públics, deia que "no es poden, en cap cas, encarregar a empreses privades l'organització general ni l'avaluació"; l'article 8 de la Llei, referit al mateix tema, afirma només que "en cas que les administracions o les entitats titulars de documents públics contractin tasques relatives a aquestes funcions amb empreses privades s'han de reservar la definició del sistema de gestió documental i la direcció i la supervisió de l'activitat contractada". Som davant d'una externalització ben entesa (contractació de serveis externs per a la realització de tasques que no pot assumir el personal tècnic) o d'un primer pas cap a l'externalització de la funció (contractació de serveis que decideixen a la pràctica el tractament i l'ús dels documents públics, les funcions exclusives i inalienables del personal d'arxius propi)? El primer cas, amb reticències, seria acceptable; el segon cas seria inadmissible.

Pel que fa al SAC, la Llei fa aportacions importants, però cal remarcar dos fets: el primer, que no el crea, sinó que ja existia a Catalunya una estructura tècnica i uns centres que funcionaven conjuntament i que han constituït l'embrió de l'actual SAC; el segon, que a aquest Sistema li manquen alguns elements indispensables, la qual cosa fa que encara no pugui actuar plenament com a tal.

Malgrat tot, cal remarcar que el SGD proposat inclou de ple els gestors documentals o arxiviers en la gestió diària de les institucions públiques i privades i assegura alhora l'adequada preservació dels documents i l'agilitat en el funcionament administratiu, perquè els professionals esmentats intervenen sobre la base de qualsevol actuació: els documents.

Notes

¹ Literalment diu: "Igualment, encara resta pendent el retorn a Catalunya de fons documents extrets i espoliats després de la guerra de 1936–1939, a l'empara de la legislació o actuació de governs no democràtics i de les institucions que en depenien". DOGC, núm. 3.497, p. 11.538.

Data recepció: 21/11/2001 Data acceptació: 29/11/2001



[UB](#) | [Divisió V](#) | [Facultat](#) | [BiD](#)

[<metadades />](#)

Facultat de Biblioteconomia i Documentació
Universitat de Barcelona
Barcelona, desembre de 2001
<http://www.ub.edu/bid>
Comentaris: bid@fbd.ub.es