

Actas das

I Xornadas

Olga Gallego

de Arquivos

Transparencia

“versus”

corrupción:

os arquivos

e a democracia

A Fundación Olga Gallego

proporciona a información de

estas xornadas de maneira

aberta e transparente para

todos os cidadáns que

interese en coñecer a

historia e o presente do

nosso país e do mundo.

Para máis información

**Actas das  
I Xornadas  
Olga Gallego  
de Arquivos**

**Transparencia  
“versus”  
corrupción:  
os arquivos  
e a democracia**

**A Coruña 2 e 3 de outubro de 2015**

Edición:  
© 2016, **Fundación Olga Gallego**  
©2016, **Os autores**

Deseño e maquetación:  
**Salgado & Santana**

ISBN:  
978-84-608-6572-8

### **Comité organizador**

**Pedro López Gómez**

**Isabel Buján Bernárdez**

**M<sup>a</sup> del Mar García Miraz**

**Olimpia López Rodríguez**

**M<sup>a</sup> Dolores Pereira Oliveira**

**Gabriel Quiroga Barro**

### **Comité científico**

**Carlos Amoedo Souto**

**Javier Barbadillo Alonso**

**Luis Martínez García**

**Fernanda Ribeiro**

## La reciente adaptación de la Ley Catalana

de Archivos y Documentos

al nuevo contexto legal sobre transparencia,

acceso a la información pública

y buen gobierno

Alfredo Romero Gallardo

## **La reciente adaptación de la Ley Catalana de Archivos y Documentos al nuevo contexto legal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

Alfredo Romero Gallardo

Letrado de la Administración de Justicia

Sustituto de la Provincia de A Coruña

### ■ **Resumen**

Sintético, pero completo comentario acerca de las últimas reformas introducidas en la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña, con especial referencia a las modificaciones operadas por la también Ley Catalana 20/2015, de 29 de julio, que pretende adecuar aquélla al nuevo marco legislativo aplicable en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en esa Comunidad Autónoma.

### ■ **Abstract**

Synthetic, but complete commentary about the last reforms of the Act 10/2001, of July 13<sup>th</sup>, on Catalonia's Archives and Documents, with special reference to the modifications operated by the also Catalan Act 20/2015, of July 29<sup>th</sup>, which pretends to adapt it to the new legislative frame about transparency, access to public information and good governance in that Autonomous Community.

### ■ **Palabras clave**

archivos y gestión documental – legislación catalana - promoción del uso de las nuevas tecnologías – reformas legales - transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### ■ **Keywords**

archives and documentary management – Catalan legislation - promoting the use of New Technologies – legal reforms - transparency, access to public information and good governance.

### ■ **Sumario**

I. Preliminar. Evolución histórica de la normativa sobre archivos en Cataluña: de la Ley 6/1985 a la vigente Ley 10/2001.

II. Reformas derivadas de la Ley Catalana de Transparencia.

III. Últimas reformas operadas por la Ley 20/2015.

IV. Conclusiones



## ■ I. Preliminar.

### **Evolución histórica de la normativa sobre archivos en Cataluña: de la Ley 6/1985 a la vigente Ley 10/2001**

En el ámbito de la actual Comunidad Autónoma de Cataluña, la primera norma con rango legal que se dictó específicamente sobre la materia archivística fue la *Ley 6/1985, de 26 de abril, de Archivos*. De modo originario, esta Ley desarrolló las competencias exclusivas sobre patrimonio documental y archivos que reconocía el artículo/art. 9.º, apartados 5 (patrimonio histórico, artístico... y científico) y 6 (archivos de titularidad no estatal) del Estatuto de Autonomía de 1979 (aprobado *vía* Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, luego derogada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de dicho Estatuto, que instauró el Texto estatutario hoy imperante) a favor de su Gobierno autonómico (la Generalidad o *Generalitat*).

Siguiendo su Preámbulo, tenía como fin “conservar, inventariar y difundir el patrimonio documental de Cataluña, y hacer compatible, por lo que respecta a la documentación privada, el derecho de propiedad reconocido por la Constitución [Española de 1978/CE: *vid.* su art. 33.1] con las exigencias de interés general que comporta la función social de este derecho...” (último párrafo).

Venía a cubrir la necesidad de crear un régimen jurídico “autóctono” para proteger los archivos y el patrimonio documental catalanes. Su configuración era sencilla: constaba de veinticinco artículos (ordenados sistemáticamente en seis capítulos: I. Archivos Públicos. II. Archivos Históricos de Cataluña. III. Archivos Privados. IV. Sanciones. V. Disposiciones comunes. Y VI. Del Personal) y de siete disposiciones complementarias (cuatro transitorias y tres finales).

Durante su vigencia sufrió dos importantes modificaciones: la primera, a través de la Ley 8/1989, de 5 de junio, que le añadió un detallado régimen de infracciones y sanciones para castigar los incumplimientos de sus obligaciones (en concreto, reformó sus arts. 20, 22 y 23.2 e incorporó un nuevo precepto, el art. 20 *bis*); y la segunda, por medio de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, que suprimió sus arts. 12 (relativo a los documentos privados) y 13 (referente a los archivos privados de carácter histórico).

Al cabo de quince años, esa Ley pionera sobre los Archivos de Cataluña quedó obsoleta, haciéndose precisa una nueva disposición legal que, sin prescindir de las valiosas aportaciones de su antecesora, respondiera a los cambios producidos en ese periodo: la evolución de las instituciones autonómicas y en especial la aparición de nuevos organismos e infraestructuras culturales (entre ellas, la conversión del Archivo Nacional de Cataluña en la principal infraestructura archivística o la creación de la Red de Archivos Históricos Comarcales); el paulatino establecimiento y promoción de una política catalana de patrimonio cultural; la integración de los archivos públicos en la estructura orgánica de las Administraciones; la decisiva influencia de los avances tecnológicos en la gestión documental y en la modernización de los propios archivos...

A consecuencia de tales cambios, fue promulgada la *Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos* (que se publicó originalmente en catalán por el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña/DOGC número/n.º 3437, de 24 de julio de 2001, y después en castellano por el Boletín Oficial del Estado/BOE n.º 206, de 28 de agosto de 2001), cuyo objeto consiste en *“impulsar la gestión y garantizar la preservación de la documentación de Cataluña, tanto pública como privada, de acuerdo con sus valores, para ponerla al servicio de los intereses generales; establecer los derechos y deberes de los que son titulares de los mismos, así como de los ciudadanos en relación a dicha documentación, y regular el Sistema de Archivos de Cataluña”* (art. 1).

En su Exposición de Motivos (párrafo 5.º), esta Norma de segunda generación resalta la creciente importancia de la gestión documental cuando señala que *“los archivos no son solamente una de las fuentes primarias y primordiales de información para preservar la memoria histórica de Cataluña, sino que son también la base que debe hacer posible un sistema de gestión de los documentos y de la información de las Administraciones Públicas, sistema que debe servir también como modelo para las instituciones y las empresas privadas”* (penúltimo inciso). *“Es preciso tener presente -concluye el mismo párrafo- que los documentos que hoy se crean son la información del mañana; por lo tanto, el archivo debe incidir en todos los ámbitos de los procesos que conciernen a los documentos, desde que se han concebido hasta que se eliminan o se decide conservarlos permanentemente.”*

Para la Ley 10/2001, el término *archivo* posee una doble acepción: de un lado, es *“El organismo o la institución desde donde se realizan específicamente funciones de organización, de tutela, de gestión, de descripción, de conservación y de difusión de documentos y fondos documentales”*, pero también cabe definirlo, por otra parte, como *“el fondo o el conjunto de fondos documentales”* (art. 2, letra *d*)).

Respecto al *sistema de gestión documental*, la propia Ley autonómica lo conceptuaba *ab initio* como *“El conjunto de operaciones y de técnicas, integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos, que se destinan a la planificación, el control, el uso, la conservación y la eliminación o la transferencia de los documentos a un archivo, con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable de los mismos”* (art. 2, antigua letra *e*)).

Además, contiene otras referencias (directas o incidentales) a la gestión documental dispersas a lo largo de su articulado: valgan de ejemplo los arts. 8 (gestión de los documentos públicos), 9 (evaluación de los documentos públicos), 15 (el Departamento de Cultura de la Generalidad prestará apoyo técnico a la gestión documental de entidades no lucrativas con patrimonios documentales de especial relieve), art. 21.1, letra *a*) (el deber de los archivos integrados en el Sistema Archivístico Catalán de aplicar el sistema de gestión documental que corresponda a los fondos que reúnen), etc.

Desde un punto de vista jurídico-político, la Ley Catalana 10/2001 no ha estado exenta de polémica. Así, es conveniente recordar que en el año 2002 el Presidente del Gobierno de la Nación interpuso -a través de la Abogacía del Estado- ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el n.º 2521-2002) contra su art. 20.1, por integrar en el Sistema de Archivos de Cataluña al *“Archivo de la Corona de Aragón”*



(letra *a*) del precepto), cuya titularidad y gestión son estatales, y a los “archivos históricos provinciales” (letra *f*) de Tarragona, Lleida y Girona, que son de titularidad del Estado, si bien su gestión fue traspasada a la Generalidad de Cataluña (en virtud del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero).

Para el Ejecutivo Central, la inclusión de tales archivos en el Sistema Archivístico Catalán constituía una extralimitación competencial del legislador autonómico, pues el art. 149.1.28.<sup>a</sup> CE en relación con el 149.2 de la misma Ley Fundamental atribuye al Estado Español una competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad, comprendiendo la legislación, su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que el propio Estado pueda atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia de su gestión.

Por el contrario, tanto el Gobierno como el Parlamento Catalanes, sin negar la titularidad estatal de los referidos archivos ni las competencias del Estado sobre ellos, consideraron que el art. 20.1 de la Ley 10/2001 no alteraba el régimen distributivo de competencias constitucionales en la materia, ya que dicha Ley autonómica sólo se dirige a la Administración de Cataluña, para obligarla a prestar servicios a los archivos de titularidad estatal que radiquen en esa Comunidad Autónoma cuando así lo acuerde el órgano competente del Estado, y además explicita que tales archivos integrados “se rigen por la legislación estatal” (art. 3.2).

En su Sentencia/STC 14/2013, de 31 de enero de 2013, el Máximo Intérprete de nuestra Constitución (en Pleno) desestimó totalmente el recurso del Gobierno Español al entender que “no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las Comunidades Autónomas, en cuanto ello implique una calificación que sólo añade una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia alguna en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican” (fundamento jurídico/FJ 5, párrafo final).

Atendiendo al tenor del precepto impugnado, al conjunto normativo del que forma parte (art. 127 y disposición adicional 13.<sup>a</sup> del vigente *Estatut Català*, así como arts. 2.*d*), 3.2, 16.1 y 17.2.*b*) de la Ley 10/2001) y a la doctrina jurisprudencial aplicable del Tribunal Constitucional (y en particular a la STC 31/2010, de 28 de junio, que se pronunció favorablemente sobre la constitucionalidad de los mentados preceptos estatutarios), la interpretación natural del art. 20.1, letras *a*) y *f*) de la citada Ley Catalana de Archivos y Documentos no transgrede los límites competenciales fijados en el art. 149.1.28.<sup>a</sup> CE, en relación con el art. 149.2 de la propia Carta Magna (FJ 6 *in fine*).

La inclusión de archivos de titularidad estatal en el Sistema Archivístico Catalán se refiere a los fondos documentales de interés para Cataluña que se hallan en tales archivos, y no a las entidades o instituciones responsables de su custodia, conservación y tratamiento. Y debe entenderse vinculada a la protección añadida que esa Comunidad Autónoma puede dispensar a los fondos obrantes en aquellos archivos. Sin embargo, no confiere a dicha Autonomía facultades de disposición u ordenación sobre los fondos documentales, ni sobre los archivos en donde se ubican (FFJJ 5 y 6), que se rigen por la legislación del Estado, incluso respecto de aquellos archivos (los históricos provinciales) cuya gestión se ha transferido a la *Generalitat*.

Otro foco de discusión política al que alude la Ley 10/2001 en su Preámbulo (párrafo 3.º *in fine*) es una vieja reivindicación histórica: el retorno a Cataluña de los fondos documentales extraídos y expoliados después de la Guerra Civil de 1936-1939, durante el Régimen Franquista. Es decir, la recuperación de los llamados “Papeles de Salamanca”, documentos de la antigua Generalidad que fueron llevados a dicha ciudad castellano-leonesa (primero, a la Delegación del Estado para la Recuperación de Documentos, que facilitaba al Régimen anterior información sobre sus enemigos, y después a la sección guerra civil del Archivo Histórico Nacional, acabando posteriormente en el Archivo General de la Guerra Civil Española).

Para resolver tan controvertida cuestión, las Cortes Generales promulgaron la *Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica*.

No obstante, esta Ley estatal fue impugnada por la Junta de Castilla y León ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidad (n.º 9007-2005) contra varios de sus preceptos (los arts. 1, 2.2 y 3, apartados 1 y 3, 4.1, 5.2 y las disposiciones adicionales 1.ª y 2.ª), por considerar que vulneraban los arts. 149.1.28.ª, 9.3 y 46 CE. Mediante STC 20/2013, de 31 de enero de 2013, el Pleno del Tribunal desestimó el recurso, reconociendo la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados pues, entre otras razones, establecen un régimen especial no arbitrario para Cataluña de devolución de documentos, justificado en la existencia de una reivindicación sostenida largo tiempo por sus instituciones, así como por el reconocimiento de un régimen autonómico para tal Comunidad en el momento de la incautación, con competencias archivísticas (FJ 10; véanse también las SSTC 67 y 68/2013, de 14 de marzo, que de igual modo desestimaron recursos de inconstitucionalidad contra dicha Ley).

De otra parte, la Ley 10/2001 ha sido objeto de posterior complemento y desarrollo por varias disposiciones reglamentarias que a continuación se enuncian de forma somera y por orden cronológico:

- La *Resolución de 16 de octubre de 2001*, por la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalidad de Cataluña en relación con la Ley.
- El *Decreto Catalán n.º 177/2003, de 8 de julio, sobre composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Archivos* (desarrolla el art. 18 de la Ley).
- El *Decreto Catalán n.º 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos*.
- El *Decreto Catalán n.º 190/2009, de 9 de diciembre, por el que se regulan los requisitos de archivos del Sistema de Archivos de Cataluña, del procedimiento de integración y del Registro de Archivos de Cataluña*.
- La *Orden n.º CLT/435/2012, de 17 de diciembre, por la que se aprueban las tablas de evaluación y acceso documental* (aplica el art. 19.2 de la Ley).

- Y la Orden n.º CLT/172/2014, de 14 de mayo, por la que se aprueba el protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo de la Generalidad de Cataluña (desarrolla el art. 7 de la Ley).

Por lo demás, la comentada Ley de Archivos y Documentos de Cataluña ha sido objeto de dos grandes reformas en su ámbito autonómico, que enseguida se explicarán con mayor detalle: primeramente, a través de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y después, por medio de la Ley 20/2015, de 29 de julio, de modificación de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos.

## ■ II. Reformas derivadas de la Ley Catalana de Transparencia

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre (DOGC n.º 6780, de 31 de diciembre de 2014 = BOE n.º 18, de 21 de enero de 2015; corrección de errores: DOGC n.º 6846, de 8 de abril de 2015 = BOE n.º 64, de 16 de marzo de 2015) constituye, sin lugar a dudas, una de las disposiciones de rango legal más importantes que se han dictado recientemente en Cataluña: viene a asegurar, para ese ámbito territorial, la efectividad del derecho de acceso de las personas a la información y documentación públicas, en el marco de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Está compuesta por un articulado de noventa y cinco preceptos (divididos en nueve títulos, que a su vez se ordenan en capítulos) y quince disposiciones complementarias (nueve adicionales, una transitoria, una derogatoria y cuatro finales).

Según su art. 1.1, dicha Ley tiene como objeto primordial regular y garantizar la transparencia de la actividad pública, así como el derecho de acceso de las personas a la información y documentación públicas en Cataluña (letras a) y b)). De igual modo su objeto comprende establecer los principios y obligaciones de buen gobierno que deben aplicar y cumplir los altos cargos, el personal al servicio de la Administración Catalana y las demás personas a las que sea aplicable aquella Norma legal; aplicar el gobierno abierto y fomentar la participación y colaboración ciudadanas; así como regular el régimen de garantías y responsabilidades por el incumplimiento de los deberes impuestos por tal Ley (respectivamente, letras c), d) y e) del mismo precepto).

En cuanto a su finalidad, busca instaurar “un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública” (art. 1.2). En otras palabras, pretende introducir un cambio en la cultura administrativa para que la ciudadanía pueda tener un conocimiento y una información amplia de la organización interna de la Administración, de los elementos más determinantes de acuerdo con los cuales toma las decisiones y de los motivos que justifican su actuación, incluyendo los compromisos económicos que ello conlleva.

Bajo este marco legal, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (que son definidos en su art. 2, letras a) y c), respectivamente) se configuran como herramientas clave para el control social de la Administración y de su actividad, en beneficio de una

mayor calidad democrática. También se prevén medidas de buen gobierno y de gobierno abierto para alcanzar el mayor grado de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y favorecer la mayor participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.

La Ley de Transparencia de Cataluña dedica de forma explícita dos de sus disposiciones suplementarias a la comentada Ley de Archivos y Documentos: son, concretamente, su disposición derogatoria única y su disposición final 2.<sup>a</sup>.

Por aplicación del apartado 1, letra *b*) de la primera, fueron derogados los arts. 19.2.a) segunda y tercera, 34.1, 2 y 3, y 35.1 y 3 de la Ley 10/2001, en aras de evitar contradicciones o duplicidades normativas. A resultas de ello, la Ley 19/2014:

- a) Privó a la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental de dos de las funciones que tenía asignadas originalmente en cuanto al acceso a la documentación: ya no son de su competencia la tarea de emitir informe sobre las reclamaciones de las personas y de las Entidades Públicas y privadas que consideren vulnerado su derecho de acceso a los documentos, ni tampoco la de emitir informe sobre las derogaciones singulares de la normativa sobre acceso a tales documentos.
- b) Así mismo, eliminó de la Ley 10/2001 las viejas referencias que ésta hacía al reconocimiento del derecho de toda persona a acceder a los documentos de expedientes administrativos concluidos, a las condiciones para acordar la denegación del acceso y a la posibilidad excepcional de permitir el acceso a documentos excluidos de consulta pública (en casos de peticiones de acceso por intereses legítimos o científicos) o de denegarlo respecto de documentos no excluidos de consulta pública, pero no calificados expresamente como accesibles por la normativa (cuando, de acuerdo con la Ley, perjudicaran intereses generales o de las personas).

En la actualidad, el derecho de acceso a la información pública, así como los límites y restricciones a su ejercicio son regulados de manera más minuciosa y moderna por parte de la Ley Catalana de Transparencia en su título III, que se divide en cuatro capítulos: I. Acceso a la información pública (arts. 18 y 19). II. Límites y acceso parcial a la información pública (arts. 20 a 25). III. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública (arts. 26 a 37). Y IV. Garantías del derecho de acceso a la información pública (arts. 38 a 44).

- Y c) suprimió los apartados 1 y 3 del art. 35 de la Ley 10/2001. Conforme al primero de ellos, el plazo para resolver las solicitudes de acceso a documentos públicos era de dos meses, transcurrido el cual sin que se hubiera dictado resolución, operaba el silencio administrativo “negativo”, es decir, que la petición debía entenderse desestimada, sin perjuicio de que la persona solicitante pudiera reclamar a la Administración que cumpliera su obligación de resolverla.

La regulación de ambos aspectos ha variado sustancialmente en la expresada Ley de Transparencia de Cataluña: ahora el plazo para resolver es de un mes, prorrogable hasta un plazo igual a la mitad del inicial, debiendo resolverse la solicitud y notificar la decisión expresa al interesado dentro de ese plazo (art. 33.1, 2 y 3); además, el silencio administrativo ahora tiene eficacia estimatoria (silencio “positivo”: la solicitud se entenderá estimada), salvo que una norma con rango de Ley establezca expresamente un efecto desestimatorio, total o parcial, con relación a una determinada información (art. 35.1).

De acuerdo con el abolido apartado 3 del art. 35 de la Ley 10/2001, el acceso a los documentos tenía que facilitarse en el soporte material disponible que la persona solicitante hubiese elegido; también añadía que en caso de que el ejercicio del derecho de acceso pudiera perjudicar la correcta conservación de un documento, debía facilitarse a la persona solicitante la consulta de una reproducción.

La Ley 19/2014 señala hoy que si la solicitud es estimada total o parcialmente, el órgano competente suministrará la información pedida al interesado, “en el formato en que la haya solicitado, en el plazo de treinta días” (art. 36.1). No obstante, prevé la posibilidad de que la Administración proporcione la información en un formato distinto al pedido en ciertos casos (por ejemplo, si existe una alternativa más económica, siempre que no dificulte al solicitante el acceso a los datos peticionados; si técnicamente es imposible hacer una copia en el formato solicitado, etc.; art. 36.2). En cualquier caso, las resoluciones estimatorias deben incluir la consideración de que la información puede ser suministrada en un formato diferente al pedido e indicar los formatos alternativos posibles (art. 36.3).

Por lo que respecta a la disposición final 2.<sup>a</sup> de la misma Ley Catalana de Transparencia, lleva el título “Adaptación de la Ley 10/2001 al régimen de acceso a la información pública establecido por la presente ley” y su tenor dice así: “El Gobierno debe elaborar y presentar al Parlamento, en el plazo de seis meses a contar desde la publicación de la presente ley en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, un proyecto de ley de modificación de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, con el fin de adaptar su contenido al régimen de acceso a la información y documentación públicas establecido por la presente ley.” En la disposición transcrita se encuentra el germen de la reforma más reciente que se ha acometido sobre la Ley de Archivos y Documentos de Cataluña, cuyo contenido aborda el epígrafe siguiente.

### ■ III. Últimas reformas operadas por la Ley 20/2015

La Ley 20/2015, de 29 de julio, de modificación de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos (DOGC n.º 6927, de 4 de agosto de 2015 = BOE n.º 215, de 8 de septiembre de 2015) tuvo su origen en el mandato impuesto por la mencionada disposición final 2.<sup>a</sup> de la Ley 19/2014. Supone la cristalización normativa resultante del cumplimiento de aquel deber legal por parte del Gobierno Catalán, cuyo proyecto de reforma de la Ley

de Archivos y Documentos fue definitivamente aprobado en vía parlamentaria para adecuar el contenido de esta última Norma al nuevo contexto legislativo sobre transparencia, accesibilidad a la información y documentación públicas y buena gobernanza.

En primer lugar, la reforma aprobada modifica la definición de *sistema de gestión documental* que recoge el art. 2, letra e) de la Ley 10/2001, ante la importancia capital que revisten hoy día los mecanismos gestores de documentación para el aseguramiento de la transparencia. En concreto, más que actualizar simplifica de manera considerable su redacción precedente, conceptuando ahora el sistema de gestión documental como “el conjunto de operaciones y técnicas, integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, tramitación y valor de los documentos, cuya finalidad es controlar de forma eficiente y sistemática la creación, recepción, mantenimiento, uso, conservación y eliminación o transferencia de los documentos.”

Según puede apreciarse, el cambio ofrece una noción más sintética, precisa y directa, que incide esencialmente en la idea de control de todo el ciclo vital del documento: los sistemas de gestión documental se presentan como mecanismos necesarios para intervenir y supervisar todas y cada una de las fases del tratamiento de la documentación, frente al concepto anterior, que centraba su atención en racionalizar y unificar ese tratamiento, de cara a obtener una gestión más eficaz y rentable de los documentos.

Acto seguido, se mejora el texto del art. 5 de la misma Ley autonómica, dedicado a la *Promoción del uso de las tecnologías*, especialmente al introducir una relevante mención a la ciudadanía como destinataria final de los documentos administrativos: “Las administraciones públicas –señala su nueva dicción- deben promover de forma activa el uso de las tecnologías de la información y la comunicación [se ha omitido su abreviatura TIC] para dotarse de un sistema de información común e interoperable que garantice que el tratamiento de la documentación, en todos sus aspectos de gestión documental, preservación y difusión de los documentos, cumpla la finalidad de ponerlos al alcance de los usuarios y de los ciudadanos.”

Se recalca la trascendencia de implantar un sistema de información general, uniforme e interoperativo que facilite el acceso de la población ciudadana a los documentos públicos en el marco de la Ley 19/2014. Ello que parece concordar con el art. 19.3 de esta última Norma legal, cuando afirma que “Las administraciones públicas... deben establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperatividad entre las administraciones, la localización de cualquier documento o información y la vinculación automática de cada documento o conjunto de datos a su régimen de acceso y publicidad.”

Bajo la apuntada perspectiva, las TIC están llamadas a desempeñar una función determinante para instaurar y consolidar ese sistema, de forma que las Administraciones aumenten los niveles de transparencia de su actuación ante la sociedad y cualquier persona pueda acceder sin dificultades y con mayor rapidez y eficacia a la información pública.

Con todo, se ha perdido la oportunidad de profundizar más en el tema de la Administración Electrónica y su influencia en la materia archivística: por ejemplo, agregando nuevas definiciones en el art. 2 de la Ley 10/2001, sobre lo que se entiende por “archivo electrónico”



(a modo de curiosidad, la *Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia* sí define este concepto, en su art. 4.1, párrafo 4.º, como el “repositorio centralizado en el que se almacenan y administran documentos electrónicos y toda la información que permita identificar, autenticar, contextualizar dichos documentos y acceder a ellos”) o por “documento electrónico” (acerca de los documentos administrativos electrónicos, consúltese el art. 29 de la Ley estatal 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

Precisamente, sorprende la ausencia de cualquier alusión a esta última Ley del Estado sobre el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, cuya aplicación aquí parece indiscutible. Por otro lado, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en la ya enunciada la Orden n.º CLT/172/2014, de 14 de mayo, por la que se aprueba el protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo de la Generalidad de Cataluña.

Así mismo, la última reforma de la Ley 10/2001 da una redacción más breve, pero más completa a su art. 7.1 (sobre “Responsabilidades de los titulares de documentos públicos”), que remarca la necesidad de que las instituciones y organismos públicos observen sus deberes legales de transparencia al gestionar la vida de su documentación: “Todas las administraciones y entidades titulares de documentos públicos deben disponer de un único sistema de gestión documental que garantice el correcto tratamiento de los documentos en las fases activa, semiactiva e inactiva y que permita cumplir con las obligaciones de transparencia.”

Obsérvese que el sistema gestor buscará el adecuado tratamiento de los documentos administrativos no sólo en las fases “activa” (esto es, cuando una unidad administrativa los tramita o utiliza habitualmente en sus actividades: art. 2, letra *h*) de la Ley 10/2001) y “semiactiva” (concluida su tramitación ordinaria, la documentación no es utilizada de forma habitual por la unidad que la ha producido: art. 2, letra *i*)), como indicaba su tenor antecedente, sino que también tiene en consideración la fase “inactiva o histórica” (es decir, cuando el documento, una vez terminada su vigencia administrativa inmediata, posee valores primordialmente de carácter cultural o informativo: letra *j*) del mismo precepto legal). Se insiste, pues, en la idea de controlar todo el ciclo vital de los documentos.

La reforma incorpora, además, dos modificaciones en el art. 17.1, relativo a las *funciones del Departamento de Cultura* de la Generalitat con relación al Sistema Catalán de Archivos, que tan sólo suman breves alusiones a la gestión de documentos (destacadas seguidamente en cursiva), al incluir ahora entre sus tareas “establecer programas de actuación archivística y *gestión documental*” (letra *e*) e “inspeccionar el cumplimiento de la normativa sobre archivos y *gestión documental*” (letra *f*)).

Con análogo fin resulta modificado el art. 18, atinente al Consejo Nacional de Archivos, que pasa a denominarse *Consejo Nacional de Archivos y Gestión Documental* y es definido como “el órgano consultivo de la Administración de la Generalidad en materia de archivos y *gestión documental*” (apartado 1, inciso 1.º).

En cuanto a sus funciones, la única variación que experimentan es que tres de ellas se extienden al ámbito de la gestión de documentos (apartado 2): a saber, *a*) Proponer actuaciones e iniciativas en materia de archivos y *gestión documental*. *b*) Emitir informe sobre

los proyectos de disposiciones generales en materia de archivos y *gestión documental*. Y j) Emitir informe sobre cualquier asunto relacionado con archivos y *gestión documental* que el director general competente en esta materia someta a su consideración.” En cambio, resulta chocante con lo anterior que la letra g) del mismo apartado no prevea como función del Consejo emitir informe sobre los posibles programas globales de gestión documental.

Tampoco se entiende bien por qué la ampliación de la denominación del mentado Consejo Nacional no ha tenido repercusión en otros preceptos de la Ley 10/2001 donde paradójicamente éste mantiene su nombre original: *vid.*, al respecto, sus arts. 16.2.c) y 17.1.d), que siguen refiriéndose al “Consejo Nacional de Archivos”.

Una modificación de mayor calado afecta al art. 19, referente a la *Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental*: se trata de un órgano de estructura colegiada y naturaleza técnica, adscrito a la dirección general competente en materia de archivos y ahora también en materia de gestión documental. Las novedades se centran en su composición y tareas.

En cuanto a su composición, el precepto reformado continúa diciendo que ésta será establecida por reglamento, el cual deberá disponer que entre sus miembros los haya designados por las entidades representativas de los profesionales de los archivos y de las administraciones locales. Como gran novedad se exige ahora que también formen parte de dicha Comisión Nacional “una persona representante de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, y otra de la Autoridad Catalana de Protección de Datos” (art. 19.1, inciso 2.º *in fine*).

De acuerdo con mentada la Ley 19/2014, la *Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública* es un órgano independiente y profesionalizado adscrito a la Generalidad, que se encarga “de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública” (art. 39.1), resolviendo las reclamaciones que se le planteen contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública y configurando simultáneamente una línea doctrinal sobre los límites que pueden excluir o restringir el derecho de acceso (párrafo 3.º del punto 4 de su Preámbulo). Su regulación se localiza en el capítulo IV del título III de la misma Ley Catalana de Transparencia (arts. 39 a 44)

Por su parte, la *Autoridad Catalana de Protección de Datos* es un organismo independiente de Derecho público y dotado de personalidad jurídica propia, cuyo cometido consiste en garantizar, en el ámbito competencial de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos. Cuenta con su propio régimen legal: la Ley autonómica 32/2010, de 1 de octubre.

Según advierte el Preámbulo de la Ley 20/2015 (penúltimo párrafo), la novedosa coletilla final del art. 19.1 de la Ley 10/2001 representa una de las medidas de coordinación entre la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Comisión de Acceso, Evaluación y Selección Documental, a que alude la disposición adicional 6.ª de la iterada Ley 19/2014, para asegurar una aplicación homogénea, en sus respectivos ámbitos de actuación, de los principios y reglas sobre protección de datos personales y acceso a la información.

Respecto a las funciones de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, la modificación examinada renueva completamente todo el apartado 2 del referido art. 19, simplificándolo en cuatro cometidos principales:

- a) “Establecer criterios sobre la aplicación de la normativa que rige el acceso a los documentos públicos, en coordinación con la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Autoridad Catalana de Protección de Datos, de acuerdo con lo establecido por la disposición adicional sexta de la Ley 19/2014.
- b) Elaborar las tablas de acceso y evaluación documental, elevarlas a la aprobación del consejero de Cultura y controlar su correcta aplicación.
- c) Resolver las solicitudes de evaluación de documentos públicos. La resolución de la Comisión debe hacer constar el régimen general aplicable al acceso a los documentos.
- d) Evaluar los documentos privados integrantes del patrimonio documental que no hayan sido declarados de interés nacional ni incluidos en el Catálogo del patrimonio cultural catalán, autorizando su eliminación, en su caso.”

Sobresale la primera tarea enumerada, que supone otra medida de coordinación entre los tres mencionados organismos, consistente en su cooperación mutua para establecer criterios y pautas de orientación en aras de aplicar debidamente la normativa rectora del acceso a los documentos públicos.

La Ley 20/2015 también retoca ligeramente el art. 22.1 de la Ley 10/2001, para recoger una breve referencia a la gestión documental: “1. Los archivos integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña deben tener personal técnico y cualificado suficiente en número para cubrir las necesidades del archivo y *la gestión documental* y para alcanzar los objetivos de la presente ley. Deben regularse por reglamento las titulaciones y la formación que debe tener el personal técnico de los archivos y las condiciones que ha de cumplir dicho personal. En todo caso, la dirección de los archivos debe ser ejercida por personas con titulación universitaria superior.”

Ante la persistencia actual de la crisis económica y el mantenimiento de las políticas públicas de contención del gasto presupuestario, parece muy difícil que las plantillas de los archivos catalanes incrementen su número de efectivos para satisfacer con suficiencia las necesidades derivadas de la gestión de documentos públicos y cumplir así con los objetivos de la Ley Catalana de Archivos. Por otra parte, no resultaría descabellado que por el cauce reglamentario se exija al personal técnico encargado de las tareas de gestión documental un nivel específico de formación académica en la materia (verbigracia, una especialización de postgrado en gestión de documentos de archivos).

El art. 34, cuyos puntos 1, 2 y 3 habían sido derogados por la Ley 19/2014, recibe ahora un nuevo contenido (de extensión limitada a dos apartados) en sintonía con dicha Norma legal: “Las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos en los términos y con las condiciones que establecen la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia,

acceso a la información pública y buen gobierno, y el resto de normativa de aplicación”, dice su novedoso apartado 1.

A este respecto, es pertinente subrayar que la Ley de Transparencia de Cataluña concibe tal acceso como un “derecho subjetivo” reconocido a las personas (art. 2, letra c)), que podrá ser ejercido, a partir de los dieciséis años, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida, sin que esté condicionado a la concurrencia de un interés personal, ni sujeto a motivación alguna, ni tampoco a la invocación de ninguna norma (art. 18.1, 2 y 3). Así mismo, este derecho incluye cualquier forma o soporte en que la información haya sido elaborada o en que se conserve (art. 19.1).

Tras su última reforma, el art. 34 de la Ley 10/2001 posee también un apartado 2, merced al cual, “Las administraciones públicas y los archivos integrantes del Sistema de Archivos de Cataluña han de dotarse de los recursos y medios técnicos necesarios para facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso a los documentos.” Aquí, la Ley 20/2015 se limita a trasladar a dicho precepto el tenor completo del apartado 4 del anterior art. 35, que –asimismo- parece sintonizar con el art. 19.2 de la Ley Catalana de Transparencia, cuando señala que “Las administraciones públicas deben adoptar las medidas organizativas necesarias para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública...”

De igual modo, la Ley 20/2015 renueva *ab íntegro* el precepto siguiente (art. 35), que ahora se ocupa de la publicidad activa y la transparencia. En tal precepto se impone el deber de los archivos incluidos en el Sistema Archivístico de Cataluña de hacer públicos los instrumentos de descripción documental que contienen información de interés público y que permiten la “trazabilidad” de la información y documentación que custodian, a través del portal de la transparencia y de la sede electrónica o sitio *web* del organismo titular del servicio de archivo y gestión documental. Además, se les exige informar a los usuarios de los medios de impugnación y de los sistemas de garantía de que disponen si consideran vulnerado su derecho de acceso a la información pública.

Compuesto por dos apartados, el nuevo art. 35 de la Ley 10/2001 reza literalmente:

1. “Con el fin de que los usuarios puedan localizar e identificar los documentos y puedan acceder a ellos, los archivos del Sistema de Archivos de Cataluña deben cumplir las siguientes obligaciones de transparencia:
  - a) Hacer públicos los instrumentos de descripción documental que permiten a investigadores y ciudadanos localizar la documentación de que disponen.
  - b) Hacer público el registro de eliminación de documentos.
  - c) Hacer públicas las limitaciones a la consulta de documentos custodiados e informar de la fecha en que dichos documentos son accesibles.
  - d) Informar a los usuarios de su derecho a reclamar y de los procedimientos a seguir en el supuesto de denegarse su derecho de acceso.
2. La información a que se refiere el apartado 1 debe poder ser consultada en el portal de la transparencia y en la sede electrónica o sitio *web* del organismo titular del servicio de archivo y gestión documental.”

Por último, la disposición adicional única de la comentada Ley 20/2015 se ocupa de la referencia al nombre de la Ley 10/2001: a partir de la entrada en vigor de esta última reforma legal, la hasta ahora Ley de Archivos y Documentos de Cataluña tendrá que recoger necesariamente en su rúbrica una alusión a la gestión documental, por lo que “ha de ser citada como *Ley de archivos y gestión de documentos*”.

Con ello se pretende resaltar de forma más llamativa la singular importancia que han adquirido las labores de gestión de documentos dentro de la Ley Catalana de Archivos. Ninguna otra Ley reguladora de los archivos y del patrimonio documental de las demás Comunidades Autónomas existentes en España contiene en su título una mención igual o de similares características. A modo de crítica, cabe reprochar a esta Reforma de 2015 que se haya “olvidado” de fijar la fecha de inicio de su vigencia, cuando el momento de su entrada en vigor suele determinarse, por lo general, en las propias Normas promulgadas (sean del ámbito territorial que sean) mediante una disposición final *ad hoc*.

#### ■ IV. Conclusiones

A la vista de todo lo explicado, no cabe concluir el presente trabajo sin efectuar unas breves consideraciones a modo de valoración final, que se exponen seguidamente:

1. Hasta ahora, la legislación autonómica de Cataluña en materia de archivos y documentos no se ha mostrado como un régimen jurídico rígido e inalterable, sino más bien como una normativa dinámica y flexible, en constante desarrollo (y coherente con su propia evolución normativa), que ha ido mutando y adaptándose a los cambios acontecidos (institucionales, tecnológicos, archivísticos...) en la realidad catalana.

Ha buscado adecuarse a tales cambios, siendo el más reciente la instauración de un nuevo marco legal sobre la transparencia del actuar de las Administraciones, el fomento de la accesibilidad a su información pública y la buena gobernanza, por parte de la repetida Ley Catalana 19/2014, de 29 de diciembre, la cual –a su vez- viene a garantizar, para el ámbito de competencias de dicha Entidad territorial, la efectividad del derecho de acceso de los ciudadanos a los datos y documentaciones públicas que propugna, respecto del ámbito general de todo el Estado, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. La adaptación de la vigente Ley 10/2001, de 13 de julio, a este moderno contexto legal, que ya se preveía en la disposición final 2.<sup>a</sup> de la mentada Ley 19/2014, ha cristalizado en la reciente Ley 20/2015, de 29 de julio, donde se pone de relieve la importancia de los sistemas de gestión documental para el aseguramiento de la transparencia y del acceso a la información pública. Ello supone un paso adelante en pro del objeto primordial de la citada Ley 10/2001, consistente en impulsar la gestión y garantizar la preservación del patrimonio documental de Cataluña (tanto privado como público), de acuerdo con sus valores, para ponerlo al servicio de los intereses generales.

En este sentido, la última reforma operada redefine de forma más actualizada y sintética el concepto de sistema de gestión documental, incorpora breves referencias a la gestión de documentos en varios artículos y amplía la denominación de la propia Ley, que desde ahora debe citarse como “Ley de archivos y gestión de documentos”.

3. Pero, dejando a un lado algunos defectos técnicos ya comentados con anterioridad, lo verdaderamente criticable de tal reforma es la falta de profundidad en esta materia. Si las últimas modificaciones ponen énfasis en la trascendencia alcanzada por los sistemas gestores de la documentación para conseguir los niveles de transparencia exigidos por la Ley 19/2014, no parece lógico, sin embargo, que el tratamiento de la gestión documental se agote en los cambios efectuados, considerando suficientes los viejos arts. 8, 9 y otros preceptos de la Ley 10/2001 que regulan de modo disperso dicha temática.

Se echa en falta un tratamiento de la gestión documental más completo, unitario y compacto. A diferencia de otras legislaciones autonómicas más recientes (por ejemplo, la *Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía*: vid. su Título III: arts. 53 a 60, ordenados en dos capítulos), no ha introducido un título monográfico sobre la gestión documental que explique detalladamente las funciones que implica o su aplicación concreta al Sistema Archivístico Catalán e incluso en el ámbito administrativo de la *Generalitat*.

Ni siquiera se ha añadido una sencilla sección dentro de un capítulo, como hace, en cambio, la ya apuntada Ley gallega 7/2014, dentro del título dedicado a los archivos (Título II, Capítulo II, Sección 1.<sup>a</sup>), donde se exponen los procesos y funciones que comprende la gestión documental (art. 18), la evaluación, selección y eliminación de documentos (art. 19), la custodia de la documentación de titularidad pública (art. 20) y las transferencias documentales (art. 21).

A pesar de que hubiera sido deseable incluir una regulación específica, pormenorizada y unitaria al respecto a través de la última reforma legal, no cabe descartar un posible desarrollo reglamentario ulterior sobre la gestión de documentos, que deberá respetar siempre lo preceptuado en la propia Ley 10/2001, en el nuevo marco legislativo aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública en Cataluña y, por supuesto, en las Leyes del Estado que resulten de aplicación *ratione materiae*.

4. Así mismo, hay que reiterar la ausencia de una mayor profundización sobre el tema del fomento del uso de las TIC: además de lo indicado en las páginas precedentes, la reforma de 2015 ha podido hacer hincapié –y no lo ha hecho– en la progresiva “digitalización” de los archivos y documentos, así como en el acceso telemático de la ciudadanía a los bancos públicos de datos y documentación, resultando aquí aplicable la Ley estatal 11/2007,



de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, aunque se omita cualquier alusión a la misma.

5. En cuanto al tratamiento de la transparencia y del acceso ciudadano a la documentación pública, los cambios incluidos en los arts. 34 y 35 de la Ley Catalana 10/2001 constituyen un conjunto de adaptaciones mínimas y adecuadas al contexto que prevén la Ley 19/2014 de Cataluña y la restante normativa de aplicación.
6. Por lo demás, la reforma no contiene en su articulado menciones al Estado Español, ni a su legislación. No obstante, en el párrafo inicial de su Preámbulo se recoge una somera cita de la Ley estatal 19/2013, de Transparencia, vinculada a la Ley Catalana sobre la misma materia. Tampoco hay referencias a la normativa archivística y documental de otras Comunidades Autónomas como posibles fuentes de inspiración e influencia. En este aspecto, el Ordenamiento jurídico de Cataluña parece mantener una cierta distancia con las demás Autonomías.

Alfredo Romero Gallardo