

El forat negre del sistema arxivístic espanyol: els arxius dels presidents, de Carlos Arias Navarro a Mariano Rajoy

Remei Perpinyà Morera,
Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents - UAB

Joan Pérez Ventayol,
Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents - UAB

Anahí Casadesús de Mingo,
Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents - UAB

Introducció¹

Els arxius públics espanyols només conserven una mínima part de la documentació que han generat els seus presidents en democràcia. Tampoc conserven la documentació que va generar el dictador Francisco Franco. En la major part dels casos es desconeix on és (per exemple, la dels presidents Adolfo Suárez, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero o Mariano Rajoy); en d'altres, la documentació és conservada per fundacions privades (Fundació Francisco Franco i Fundació Felipe González) o per la família (Leopoldo Calvo-Sotelo); i una mínima part és a l'Arxiu General de l'Administració (Adolfo Suárez i Felipe González) i a l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència (Leopoldo Calvo-Sotelo). Sorpren que malgrat l'obligació legal de conservar la informació pública i de tenir uns arxius capaços de custodiar-la, un cop els presidents del Govern deixen el càrrec, la documentació desapareix.

En aquest article s'analiza la peripècia dels arxius dels presidents per preguntar què ha fallat i què falla encara en el sistema arxivístic espanyol, que no ha estat capaç de conservar una documentació tan cabdal. Es dona la paradoxa que malgrat que existeix una legislació clara que afecta tota la documentació pública sense excepcions, no s'ha aplicat. Per això cal qüestionar-se si aquest forat negre és la conseqüència d'una certa despreocupació o desinterès o, en canvi, hi ha hagut una voluntat explícita de privatitzar els documents dels presidents.

En primer lloc, l'article se centra a analitzar alguns casos internacionals per veure com s'ha legislat en matèria d'arxius presidencials. Aquesta primera anàlisi permet fer una definició el més acurada i transversal possible del que són els anomenats «arxius presidencials», entesos com a documents que s'han generat en l'exercici del càrrec públic dels caps de govern i dels caps d'estat. Això facilita, en segon terme, centrar la mirada en el cas de l'Estat espanyol, fent referència a la legislació estatal i autonòmica i a la política arxivística definida a partir d'aquesta normativa. Una política de gestió i control de la documentació pública de l'Estat que permet, al seu torn, posar l'enfocament en el que és l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència i determinar quina ha estat la seva funció respecte a la documentació dels successius presidents del Govern.

Finalment, mitjançant una visió global de la situació en què es troben els documents generats pels presidents espanyols des de la transició democràtica, es fa una panoràmica general de quines són les mancances i del nivell de control i accés que l'Administració pública exerceix sobre aquests fons.

Una aproximació a la definició dels arxius dels presidents

Per tal de comprendre i poder definir què s'entén per arxius presidencials, es fa una aproximació al concepte des de la legislació de diferents països. S'han seleccionat països dels diferents continents i de distintes tradicions arxivístiques, amb formes de govern també diverses: república (Estats Units, Colòmbia, Corea del Sud i Xile) o monarquia parlamentària (Suècia, Austràlia i Canadà). S'han inclòs països d'ambdues formes de govern per la similitud en el tractament de la informació i la documentació dels presidents de govern o primers ministres i dels presidents de república o caps d'estat.

Segons els National Archives and Records Management (NARA) dels **Estats Units** els documents presidencials es defineixen com els objectes documentals,² o qualsevol part que en sigui raonablement separable, creats o rebuts pel president, pel personal immediat o per una unitat o persona del seu despatx executiu que tingui com a funció assessorar o ajudar el president, en el transcurs de la realització d'activitats relacionades o que tinguin efectes en l'exercici de les funcions constitucionals, estatutàries o altres funcions oficials o cerimonials. Això inclou qualsevol document relacionat amb les activitats polítiques del president o dels membres del seu personal, però només si aquestes es relacionen, o hi tenen un efecte directe, amb l'exercici de les funcions constitucionals, estatutàries, oficials o cerimonials del president.³

32

A la legislació de **Corea del Sud**,⁴ els arxius presidencials es refereixen a la institució que gestiona els documents del president, dotada de les instal·lacions i l'equipament necessaris per a la preservació permanent dels seus documents, i també dotada d'especialistes per desenvolupar aquestes funcions. La documentació presidencial inclou els documents i objectes⁵ creats i rebuts en l'exercici de les funcions del president, inclosos el president en funcions i el president electe, en custòdia de les institucions següents: la Presidència, els organismes d'assessorament del president i el comitè de transició presidencial. La propietat dels documents presidencials recau en l'Estat i és aquest el responsable de gestionar-los. És destacable la inclusió dels presidents electes i els presidents en funcions, que en altres països no es pren en consideració.

A **Colòmbia**, des de l'any 1949 la Presidència de la República és administrada pel Departament Administratiu de la Presidència (DAPRE), responsable de la gestió dels arxius presidencials segons les directrius de l'Arxiu General de la Nació (AGN). No es disposa de tota la documentació dels presidents, malgrat que hi ha un fons denominat específicament «Presidència de la República». La documentació anterior al 1949 és difícilment localitzable, encara que sí que es disposa de transferències de documents del Ministeri del Govern. Addicionalment, es disposa de fons personals d'alguns dels presidents que han fet la donació de la seva documentació, sigui a l'AGN o a altres arxius del país.⁶

Austràlia és una monarquia parlamentària i, en conseqüència, el cap de govern és el primer ministre. No hi ha cap legislació específica sobre la documentació d'aquest càrrec, ja que la normativa el considera com a càrrec públic i, per tant, ha de complir la legislació aplicable sobre gestió documental i arxiu. A la Llei d'arxius d'Austràlia (1983), a la secció 3, es consideren recursos d'arxiu de la Commonwealth els documents i altres objectes de la Commonwealth que tinguin rellevància nacional o interès públic.

A **Suècia**, també una monarquia parlamentària, l'Oficina del Primer Ministre es considera part de les Oficines del Govern. En aquest sentit, no es disposa d'una regulació específica, sinó que s'han de seguir les mateixes directrius que els altres ministeris del país, segons el que s'estipula

a l'Ordenança Governamental SFS 1996: 1515 i segons el que s'indica a la Llei d'arxius. Un canvi de primer ministre no implica el cessament de funcions de l'Oficina del Primer Ministre i, per tant, hi ha continuïtat malgrat els canvis en aquesta figura i en el personal designat d'àmbit polític que se'n puguin derivar. Quan es produeix un canvi de ministre o de primer ministre hi ha procediments per assegurar que els polítics no s'emporten documentació pública de les oficines.

Al **Canadà** els documents del primer ministre formen part de fons privats dels Arxius Nacionals. Amb l'excepció de dos casos, els Arxius Nacionals conserven els documents públics i privats dels primers ministres. Segons la Llei de biblioteques i arxius del Canadà (S.C. 2004, c. 11), es distingeix entre documents ministerials i documents governamentals. Els primers es defineixen com els documents dels membres del Consell Privat de la Reina per al Canadà que ocupen càrrec de ministre o pertanyen a l'oficina ministerial. Es distingeixen dels documents de naturalesa privada o política, així com dels documents governamentals o federals. Aquests últims es defineixen com els documents que estan sota el control d'una institució governamental.

A **Xile** no es disposa de llei d'arxius ni de cap legislació que reguli els arxius de la Presidència. Això ha comportat que els documents dels presidents s'hagin gestionat des de les seves pròpies fundacions privades a excepció de la presidenta Michelle Bachelet, que va enviar una part de la documentació del seu segon mandat als Arxius Nacionals, els quals van constituir el Fons Administració Michelle Bachelet Jeria 2014-2018, amb més de 50.000 documents textuais i audiovisuals en consulta pública.

En definitiva, a través de les legislacions es desprèn que els arxius dels presidents es poden definir com el conjunt de documents creats o rebuts pel president en l'exercici del càrrec públic.⁷ I també pel seu personal immediat, el seu gabinet o oficina, atès que dona assistència política i tècnica al president. En alguns països, el tractament d'aquest tipus de fons és regulat per una normativa o legislació específica, i en d'altres, en canvi, aquests fons es tracten seguint els mateixos criteris que per a la resta de documents públics del país. En tot cas, en tots els estats que s'han analitzat hi ha consciència de la importància de conservar i tractar aquest tipus de fons.

El sistema arxivístic espanyol

La configuració de l'actual sistema arxivístic espanyol té lloc durant la transició democràtica, quan s'estableixen les bases legals, institucionals i polítiques de l'estat de dret actual. La Constitució Espanyola de 1978 va significar la creació d'un sistema arxivístic descentralitzat que va esperonar la creació de sistemes arxivístics propis a les respectives comunitats autònomes, on l'Estat es reservava la gestió dels arxius històrics generals més els propis de l'Administració General de l'Estat.

El desenvolupament normatiu posterior reflecteix una visió molt historicista dels arxius i en realitat construirà un sistema arxivístic estatal molt feble. Els arxius són regulats per la Llei 16/1985, de 25 de juny, de patrimoni històric espanyol, que n'ofereix una visió exclusivament cultural en emplaçar la seva reglamentació en el títol VII, «Del patrimoni documental i bibliogràfic, i dels arxius, biblioteques i museus»; mentre que els arxius administratius van començar a ser regulats per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Aquesta política arxivística no fou aliena al clima polític de la Transició, en què els arxius i especialment la documentació del passat més recent no van despertar més interès, excepte per a certs sectors d'historiadors que reclamaven l'accés a la documentació. En conseqüència, la legislació

només va tenir en compte els arxius històrics, sense preocupar-se pels generats per l'Administració franquista o pels generats per la nova Administració. L'absència de política arxivística (GONZÁLEZ QUINTANA, 2007) va tenir repercussions importants, perquè hi ha molts fons desapareguts o dels quals es desconeix on són (com, per exemple, els dels serveis d'intel·ligència), d'altres que encara avui dia són inaccessibles (militars i policials), i d'altres que no s'han transferit adequadament als arxius intermedis o històrics.

El sistema arxivístic que creà la democràcia fou, doncs, inicialment un sistema de mínims. Considerà els arxius exclusivament des del vessant cultural i es despreocupà de la gestió dels documents de l'Administració, tant de l'Administració franquista com de la nova Administració que s'estava creant.

No serà fins al 2011, amb l'aprovació del Reial decret 1708/2011, de 18 de novembre, pel qual s'estableix el Sistema Espanyol d'Arxius i es regula el Sistema d'Arxius de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics i el seu règim d'accés, que es crea el mecanisme per canalitzar la cooperació arxivística amb els sistemes arxivístics de les comunitats autònomes. Amb aquest decret s'articula el sistema d'arxius de l'Administració de l'Estat amb la incorporació dels arxius dels ministeris d'acord amb el cicle de vida dels documents.

Una legislació clara però no aplicada

34

L'anàlisi de la legislació estatal en matèria d'arxius demostra que existeix un marc normatiu que, sense haver-hi encara una llei específica d'arxius, sí que permet afirmar que tota la documentació produïda en l'exercici públic de l'Estat ha de seguir processos de tractament arxivístic. No hi ha excepcions en la gestió de cap tipus de documentació pública, excepte la que es veu afectada per la Llei 9/1968, de 5 d'abril, sobre secrets oficials, encara vigent. D'aquesta manera, els organismes públics, els ministeris i les persones que exerceixen càrrecs públics, inclosos els presidents de govern, han de vetllar per aplicar els criteris de tractament i custòdia que la normativa estableix.

La Llei 16/1985, de 25 de juny, de patrimoni històric espanyol ja defineix, en l'article 49.2, que formen part del patrimoni documental els documents de qualsevol època generats, conservats o reunits en l'exercici de la seva funció per qualsevol organisme o entitat de caràcter públic i per les persones privades, físiques o jurídiques, gestores de serveis públics. La mateixa llei adverteix, en l'article 54, que els que tinguin funcions públiques i tinguin al seu càrrec documents d'aquesta naturalesa estan obligats, en finalitzar les seves funcions, a lliurar-los o a transferir-los a l'arxiu corresponent. La retenció indeguda dels documents per persones o institucions privades permetrà a l'administració productora traslladar-los a un arxiu públic. No es considera, doncs, una discriminació dels documents generats per les presidències del govern en relació amb les responsabilitats sobre els documents públics. La protecció dels documents generats en l'exercici dels presidents és, des de l'any 1985, una obligació normativa.

És més, el Reial decret 1708/2011 incorpora els arxius generals o centrals dels ministeris i dels organismes públics que en depenen al Sistema d'Arxius de l'Administració General de l'Estat. Aquí també s'hi inclouen les responsabilitats de l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència, que, segons l'article 10 d'aquest reial decret, té l'obligació de fer la custòdia dels seus documents d'acord amb els terminis de conservació definits, així com de dur a terme tots els processos arxivístics de control, classificació, descripció, avaluació, eliminació i transferència dels documents produïts per l'òrgan ministerial.

Per la seva banda, no va ser fins al 2007 que es va aprovar l'anomenada Llei de memòria històrica,⁸ en què es reconeixen i s'amplien drets a tots els represaliats pel franquisme i, pel que fa als arxius, s'esmenta la necessitat de preservar els documents i els fons relacionats amb aquest període. La Llei crea el Centre Documental de la Memòria Històrica i reforça el paper de l'Arxiu General de la Guerra Civil, a més d'expressar la voluntat de posar a disposició de tothom els fons documentals. Tot i això, la precarietat de mitjans i la vigència encara ara de la Llei de secrets oficials franquista fa que es mantinguin classificats i, per tant, inaccessibles fons de la Guerra Civil i el franquisme.

Si es compara aquest corpus legal estatal amb la normativa autonòmica —la gestió dels arxius és una competència exclusiva de les comunitats autònomes en els centres de la seva titularitat—, aquesta darrera manté una similitud amb la seva homònima estatal en el sentit que també atorga als productors de documents públics la responsabilitat de vetllar per la gestió i el tractament documental correctes, inclosa la documentació produïda durant l'exercici de les respectives presidències autonòmiques.

La normativa d'Andalusia,⁹ per exemple, considera com a productora de documents públics la Presidència, que ha d'aplicar els principis arxivístics d'autenticitat, fiabilitat, integritat, disponibilitat, custòdia i contextualització. A la Rioja¹⁰ ja no són només els òrgans de govern els que generen documents que formen part del patrimoni documental de la comunitat, sinó que l'arxiu central de la Presidència del Consell de Govern també forma part del sistema d'arxius. Al seu torn, Castella i Lleó¹¹ estableix l'obligació arxivística de la Presidència de la Junta de la comunitat, amb la necessitat de disposar del «seu respectiu arxiu central, amb la finalitat de recollir, conservar i organitzar la documentació de la Conselleria un cop finalitzada la seva tramitació per l'oficina o òrgan corresponent i fins que es transfereixi a l'Arxiu General de Castella i Lleó».

35

Altres normatives autonòmiques es refereixen als documents de titularitat pública com els produïts pels òrgans de govern, la junta general o els òrgans institucionals, entre d'altres, de les respectives comunitats, sobreentenen-se, tot i que no de manera explícita, que també inclouen els de les presidències de les autonomies respectives.

No obstant això, en el cas català¹² hi ha algunes particularitats. Es fa explícit que els documents públics també són els produïts pel president, el Govern i l'Administració autonòmica, entre totes les altres entitats públiques del territori. La responsabilitat que la llei d'arxius catalana marca per als titulars de documents públics és disposar d'un únic sistema de gestió de documents en les fases activa, semiactiva i inactiva que permeti complir les obligacions de transparència. D'aquesta manera, els documents generats i rebuts per les presidències catalanes en l'exercici del seu càrrec han de seguir el protocol de tractament i transferència a un arxiu públic.

A Catalunya el compliment d'aquesta normativa ha fet que els documents dels presidents de l'època republicana, de l'exili i del període autonòmic siguin custodiats a l'Arxiu Nacional de Catalunya. Dels presidents de l'etapa autonòmica es custodia la documentació institucional dels gabinets de presidència dels presidents Jordi Pujol, Pasqual Maragall, José Montilla i Artur Mas, considerats fons públics. I dels presidents Pujol i Maragall també es custodien els fons privats, separats del públic i ingressats a títol de comodati.

L'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència (ACMP)

El Ministeri de la Presidència compta amb un arxiu central des de 1871. En l'actualitat, està adscrit a la Secretaria General de la Presidència del Govern (òrgan creat el 1980 i que el 1996 adquireix l'estructura actual), que al seu torn depèn del Gabinet de la Presidència.

L'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència (ACMP) va ser creat per l'Ordre de 26 de gener de 1871 del president del Consell de Ministres. Es va comissionar un funcionari per organitzar els documents procedents del Consell de Ministres, els quals van ser dipositats en una sala especialment disposada per a això i es va elaborar el primer inventari que es conserva (CONTEL, 1989, p. 170). El Reial decret 1708/2011 l'adscriu, juntament amb tots els arxius centrals dels ministeris, al Sistema d'Arxius de l'Administració General de l'Estat i en defineix les competències.

La seva funció és conservar els documents generats pel Consell de Ministres i la Prefectura de l'Estat durant la Dictadura, per la Presidència del Govern i per totes les unitats administratives que componen el Ministeri. Segons la informació publicada al *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*¹³ les dates extremes de la documentació que conserva són 1823-2007.

Com a arxiu central d'un ministeri i d'acord amb l'article 10 del Reial decret 1708/2011, les seves funcions són la coordinació dels arxius de gestió, l'elaboració del quadre de classificació, la descripció de les fraccions de sèrie, l'elaboració de les propostes d'avaluació documental, l'eliminació de la documentació d'acord amb els calendaris de conservació i la transferència periòdica a l'arxiu intermedi, és a dir, a l'Arxiu General de l'Administració (AGA).

Els instruments de gestió documental dels quals disposa són el quadre de classificació¹⁴ i la Comissió Qualificadora de Documents Administratius del Ministeri de la Presidència, creada per l'Ordre de 24 d'abril de 1997. Un representant d'aquesta comissió forma part de la Comissió Superior Qualificadora de Documents Administratius quan es dictamini sobre documents del seu departament.¹⁵

Així mateix, i malgrat que és un arxiu públic, no disposa d'horari regular d'obertura al públic ni tampoc de pàgina web. Per consultar-ne la informació cal sol·licitar prèviament autorització i es recomana que els usuaris es posin en contacte amb l'Arxiu per programar la visita.¹⁶ Sí que disposa d'un espai habilitat amb capacitat per a dos investigadors. La documentació està parcialment inventariada i els instruments de descripció no estan informatitzats. Alguns fins i tot són mecanografiats.

D'acord amb les seves competències, l'ACMP hauria de controlar la documentació generada pels presidents del Govern, però només conserva una mínima part d'aquesta documentació corresponent als presidents Carlos Arias Navarro¹⁷ i Leopoldo Calvo-Sotelo.¹⁸ No se sap la raó per la qual aquests fons no s'han transferit a l'AGA i es continuen guardant a l'Arxiu del Ministeri. En acabar els mandats presidencials d'Adolfo Suárez i de Felipe González, va rebre una part de documentació de llurs gabinets, la qual més endavant sí que va ser transferida a l'AGA, on actualment es conserva. Però, en finalitzar la presidència d'Aznar, la documentació ja no va arribar a l'ACMP. I aquest costum es va estendre a la resta de presidents, de manera que l'Arxiu mai ha rebut la documentació dels gabinets presidencials d'Aznar, Rodríguez Zapatero i Rajoy. Si la informació publicada pel *Censo-Guía* (l'única disponible) és correcta, l'ACMP no rep documentació de les oficines des de l'any 2007.

L'ACMP no disposa d'un sistema de gestió documental que controli els processos de captura, manteniment, ús i disposició de la informació i la documentació generada per les oficines del Ministeri, entre les quals hi ha el gabinet presidencial. En no existir una política corporativa que defineixi els documents d'arxiu i estableixi les directrius sobre el seu tractament i la seva disposició, la transferència de la documentació a l'ACMP depèn de la voluntat de les oficines. Encara menys hi ha protocols concrets per a la documentació de la Presidència. Assumeix, doncs, una actitud molt poc proactiva i la configuració de l'arxiu presidencial queda condicionada per les actituds i les decisions dels presidents i els seus gabinets.

Com ja s'ha vist, les transferències entre l'ACMP i l'AGA, que actua com a arxiu intermedi, no es fan de manera regular. És per això que una part dels fons que haurien de ser a l'AGA i, fins i tot, a l'Arxiu Històric Nacional (AHN) continuen a l'ACMP. El 1989 Contel ja alertava d'aquest funcionament irregular afirmant que «en el Archivo de este organismo hay fondos documentales que se transfieren puntualmente al Archivo General de la Administración y hay otros fondos que debiendo estar instalados en el Archivo Histórico Nacional permanecen en el Archivo central por decisión de las autoridades responsables del Departamento Ministerial, y lógicamente estos documentos son frecuentemente los de mayor valor histórico» (CONTEL, 1989, p. 169).

Els arxius dels presidents espanyols, una anomalia

Adolfo Suárez va ser el primer president democràtic després de la dictadura franquista i un dels principals protagonistes de la Transició espanyola. A les eleccions constituents del 15 de juny de 1977 amb la UCD es va imposar per encapçalar el primer govern democràtic, però les dificultats econòmiques, socials i polítiques del període el van fer dimitir el gener de 1981.

Una petita part de la documentació del president Suárez, procedent de l'ACMP, és a l'AGA amb la denominació de «Fons Suárez». Conté 4.141 unitats documentals datades entre 1971 i 1981, però no se sap quan es van transferir, tot i que l'inventari és de l'any 2014. Es desconeix, per tant, on són la resta de documents. González Quintana, Gálvez Biesca i Castro Berrojo (2019, p. 257) suposen que, igual que els documents de Carlos Arias Navarro, Luis Carrero Blanco o Ramón Serrano Suñer, els del president Suárez resten en mans de la família.

Adolfo Suárez va ser succeït per Leopoldo Calvo-Sotelo. Va ser durant la seva investidura, el 23 de febrer de 1981, que hi va haver l'intent de cop d'estat. Desmantellat el cop, Calvo-Sotelo va ser nomenat president tres dies més tard. Una minsa part de la documentació presidencial que acompanyava les grans decisions del seu govern avui en dia és a l'ACMP. Una documentació que procedeix directament del Gabinet de la Presidència, un organisme que té la funció de donar suport al president i a les seves accions comunicatives i protocol·làries.

No obstant això, diferents estudis sobre la vida i l'activitat política i intel·lectual de Leopoldo Calvo-Sotelo posen de manifest que la documentació personal i política del president és en mans dels seus familiars. Així, en la tesi doctoral sobre l'antic president de Jorge Lafuente del Cano es diu que «l'eina fonamental de la tesi ha estat l'arxiu personal de Leopoldo Calvo-Sotelo». Pablo Pérez López y Jorge Lafuente del Cano (2014) esmenten, per una altra banda, que han tingut accés al seu arxiu personal amb l'autorització expressa de la família i, en alguns casos, es troba, fins i tot, la citació i la indicació de caixes i expedients, senyal que ha existit una intervenció arxivística de classificació i descripció de l'arxiu Calvo-Sotelo (LAFUENTE DEL CANO, 2012) en mans privades.

Efectivament, el juliol de 1992 el president sol·licità un tècnic per a l'organització de la seva biblioteca i el seu arxiu. Paloma Fernández Palomeque hi va treballar durant deu anys (CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, 2010, p. 83-96). Va organitzar en un espai habilitat de la casa familiar la biblioteca i l'arxiu empresarial, i també el polític i el privat, així com la seva correspondència entre 1975-2002. Hi havia fotografies d'actes institucionals i privats, però el grup més nombrós corresponia a la seva vida política. La documentació es va organitzar de manera temàtica i es va dividir en subperíodes atenent a les diferents responsabilitats de la trajectòria de Leopoldo Calvo-Sotelo: ministre de Comerç, ministre d'Obres Públiques, ministre de Relacions amb les Comunitats Europees, vicepresident econòmic i president del Govern (CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, 2010, p. 83-96). Malgrat que la documentació està tractada i conservada, doncs, resta en mans privades.

La presidència de Felipe González s'inicia després d'una aclaparadora victòria electoral en els comicis del 28 d'octubre de 1982. El PSOE aconseguí 202 escons i la majoria absoluta. Felipe González va aconseguir noves victòries electorals els anys 1986, 1989 i 1993, les dues primeres també amb majoria absoluta (PALOMARES, 2005, p. 247 i seg.). La seva dilatada presidència marca una fita en la consolidació de la democràcia espanyola després de la Transició, amb reformes profundes en la política econòmica, la reconversió industrial i els tractats internacionals.

En el cas del president Felipe Gonzalez, la gestió, el tractament i l'accessibilitat dels documents generats en la seva activitat presidencial al final del seu mandat tampoc es va regular mitjançant un traspàs reglat, motiu pel qual, anys més tard, la custòdia de la documentació va generar una gran controvèrsia (GONZÁLEZ QUINTANA, 2020; VICENTE CASTRO, 2018; ALONSO, 2019). Una gran part dels documents de González va passar a mans de la Fundació Felipe González (FFG), acabada de crear.

38

Els objectius d'aquesta fundació són gestionar i custodiar la documentació pública que va generar el president durant el conjunt de la seva activitat pública, i també els anys de la seva llarga presidència (FUNDACIÓN FELIPE GONZÁLEZ, 2020). El sol fet, però, que gestioni i conservi els documents generats en l'acció política de Felipe González, posa en qüestió el mateix objectiu de la Fundació, ja que s'atribueix unes funcions que correspondrien, segons la legislació, al sistema públic d'arxius de l'Estat. Des de la Fundació s'esgrimeix la voluntat de ser un arxiu presidencial a l'estil nord-americà, sense dir, en tot cas, que les biblioteques presidencials als Estats Units són gestionades pels NARA, custodis de la documentació pública als Estats Units (MATAS I BALAGUER, 1993).

La controvèrsia generada pels documents de la FFG també ha estat objecte de crítica i preocupació per part de col·lectius professionals d'arxivers i historiadors. Les denúncies (BUSTOS, 2018) s'han basat en el model de gestió dels fons i en l'incompliment de la legislació sobre documents públics que ha permès la privatització dels arxius dels presidents (GÁLVEZ BIESCA, 2020). I més enllà de la controvèrsia entre especialistes, la documentació de la Fundació també ha generat polèmica política i mediàtica. Algunes veus polítiques han denunciat la privatització de la documentació del president i la seva arbitrarietat a l'hora de fer-la accessible, malgrat la legislació (MUÑOZ, 2019; MARIMON MOLAS, 2020).

José María Aznar López, per la seva banda, va ser president del Govern d'Espanya durant dues legislatures, del maig de 1996 a l'abril de 2004. A la primera va pactar amb els nacionalistes catalans, bascos i canaris per formar govern, atès que no tenia majoria absoluta. La va aconseguir a les eleccions del 2000 i això li va permetre governar en solitari. Quan va finalitzar la seva presidència els documents provinents del seu despatx presidencial no es van transferir a l'ACMP.

En aquest centre no hi ha cap fons del president Aznar, ni tampoc l'AGA conserva documentació del període del seu govern. Algunes veus asseguren que els documents de la seva presidència romanen a la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), vinculada al Partit Popular (ZAMORA, 2020). Però no només això, sinó que en acabar el segon mandat, l'equip de José María Aznar va destruir els fitxers informàtics de la Presidència abans de marxar.

Aquest fet es coneix perquè el Govern entrant de José Luis Rodríguez Zapatero, que va accedir a la presidència el 16 d'abril de 2004, va haver de pagar la factura de 12.000 euros a l'empresa contractada per destruir-los. Es van eliminar tant els discs durs com les còpies de seguretat (GONZÁLEZ, 2004). Els documents administratius en paper es van traspasar al gabinet entrant, però es troben a faltar els informes polítics i tots els correus electrònics, que l'any 2000 ja eren abundants. No hi ha cap rastre documental del govern de crisi que es va organitzar per fer front a l'atemptat terrorista de l'11-M a Madrid. I tampoc de documents relacionats amb la lluita antiterrorista, un dels temes que havia dominat l'agenda de les seves dues legislatures.

Rodríguez Zapatero, durant la seva compareixença a la comissió sobre l'11-M del 13 de desembre de 2004, va acusar els populars d'haver esborrat els fitxers informàtics de tota la seva etapa de govern. «Si a la Moncloa es van esborrar els arxius informàtics, al Ministeri de l'Interior es van copiar.» Fonts d'aquest departament, tant de l'actual com del de l'Administració anterior, han explicat que alts càrrecs de l'equip de l'exministre Ángel Acebes van fer còpies de documents relacionats amb la investigació de l'11-M, que mesos després van sortir publicats (GONZÁLEZ, 2004).

Presumiblement, la documentació generada durant la presidència del socialista José Luis Rodríguez Zapatero encara resta en mans del president. Ni al portal PARES ni a l'ACMP hi ha cap constància d'aquesta documentació. Per contra, sí que hi ha hagut noves crides per part del mateix president Rodríguez Zapatero d'instaurar un model d'arxius i biblioteques presidencials a imatge del nord-americà (FERNÁNDEZ, 2018). Aquesta proposta, que no es va concretar, ha reaparegut amb el Govern socialista iniciat el 2018 amb el president Pedro Sánchez en el marc de la Llei de memòria democràtica, tal com es pot veure en el seu avantprojecte.¹⁹ S'hi valora la possibilitat de crear una anomenada Fundació del Sector Públic amb l'objectiu de promoure la història democràtica de l'Estat a través de la custòdia dels arxius dels presidents. Una vegada més, sense tenir en compte la normativa arxivística sobre la documentació pública que ja existeix a l'Estat.

Finalment, la situació de la documentació de Mariano Rajoy també és desconeguda, però probablement encara resta en mans del president, atès que no s'ha produït cap traspàs ni cap lliurament a un arxiu públic. En aquest sentit, doncs, es perpetua una situació anòmala i no resolta que afecta la documentació dels presidents espanyols. Una documentació que s'ha generat en l'exercici d'un càrrec públic i que s'hauria de tractar, conservar i fer accessible des d'un centre públic, d'acord amb la normativa espanyola vigent. Tanmateix, en cap cas se segueix aquest criteri i, en conseqüència, es desconeix pràcticament l'estat i el contingut de la documentació dels presidents del Govern espanyol.

Conclusions

En aquest article s'ha estudiat la peripècia dels fons documentals generats pels presidents espanyols en democràcia per preguntar per què, tot i la consideració d'informació pública d'aquesta documentació, els arxius públics només en conserven una mínima part.

Per respondre a aquesta pregunta, en primer lloc, s'ha analitzat quina és la definició d'arxiu presidencials present en la legislació de diferents països amb tradicions arxivístiques diferents i formes de govern variades. S'ha constatat que en tots els països que s'han analitzat hi ha consciència de la importància de conservar i tractar aquest tipus de fons. En alguns, el tractament segueix els mateixos criteris que la resta de documents públics i, en d'altres, està regulat per una normativa específica. En segon lloc, s'ha fet un repàs de la legislació espanyola i s'ha comprovat que la legislació estatal no té una normativa específica, però sí que existeix un marc normatiu de tractament i custòdia de la informació pública que no exclou els presidents de govern. En canvi, algunes de les lleis d'arxiu autonòmiques esmenten de manera explícita la consideració de documents públics dels presidents autonòmics (Catalunya i Andalusia).

En tercer lloc, s'ha fet un repàs de les funcions que assumeix l'Arxiu Central del Ministeri de la Presidència, que és l'òrgan encarregat de la custòdia, entre d'altres, dels documents generats per la Presidència i de rebre les transferències procedents de les oficines del Ministeri de la Presidència, les quals haurien d'incloure la documentació procedent del despatx presidencial. S'ha comprovat que les transferències no es fan amb regularitat i que no disposa d'una normativa específica per al tractament d'aquests documents.

40

En quart lloc, s'ha descrit la situació dels fons documentals dels sis presidents. De l'anàlisi se n'extreu que malgrat que hi ha una legislació que avala el tractament dels documents dels presidents pel sistema d'arxius espanyol, aquesta no es compleix. La major part de documentació presidencial està en mans privades, fet que contravé la normativa, altera el principi de transparència i accés a la informació i dificulta determinar la separació entre la documentació pública del president i la privada.

S'han establert diferents fórmules de custòdia de la documentació dels presidents (a través de fundacions o de custòdies familiars) sense seguir cap patró i infringint la llei. La falta d'una normativa molt més clara i eficaç en el control públic dels fons dels presidents de govern afavoreix les accions unilaterals i sense control administratiu a l'hora de decidir què se'n fa. Hi ajuda una manca de sancions en cas d'incórrer en irregularitats o responsabilitats per no haver facilitat la gestió pública d'aquests documents i, en part, per una falta de consciència de la ciutadania organitzada a l'hora d'exigir el compliment de la legislació actual.

També es constata la falta d'una política de gestió documental al Ministeri de la Presidència, que no disposa d'unes directrius clares i precises a l'hora de transferir i gestionar aquests fons. L'actitud passiva de l'ACMP no ha afavorit l'ingrés i el tractament dels documents dels presidents en un arxiu o centre públic, una actitud vinculada, amb tota seguretat, a una consideració tàcita que els documents dels presidents són exclusivament de la persona que exerceix el càrrec i que l'Arxiu només s'ha d'ocupar de la documentació que han generat les unitats administratives. Una consideració que és completament errònia i contrària a la definició més elemental d'arxiu, i d'arxiu públic.

En definitiva, el sistema arxivístic espanyol no ha sabut conservar en mans públiques els fons públics presidencials. Per redreçar aquesta situació, caldria reforçar la legislació i aplicar la vigent, establir polítiques i procediments clars en la cadena de custòdia, i conscienciar els mateixos presidents de la consideració de béns públics dels documents que generen en l'exercici del seu càrrec.

NOTES

1 Aquest estudi ha estat realitzat en el marc del projecte de recerca HAR2017-86545-P La corrupció política a l'Espanya contemporània en perspectiva comparada: bases de dades, cartografia i anàlisi històrica (1810-2016), finançat en la convocatòria Projectes R+D 2017 del Programa estatal de Foment de la Investigació Científica i Tècnica d'Excel·lència del Ministeri d'Economia i Competitivitat (MINECO).

2 S'entén per «objectes documentals» tots els llibres, correspondència, memoràndums, documents, papers, fullets, obres d'art, models, pintures, fotografies, plats, mapes, films, pel·lícules, incloent-hi, però no limitant-ho a aquests, documents sonors i audiovisuals, o qualsevol altre enregistrament mecànic o electrònic, estigui en format analògic, digital o qualsevol altre. Web de National Archives, apartat *Presidential Records (44 U.S.C. Chapter 22)*, paràgraf 2201, *Definitions*.

3 Web de National Archives, apartat *Presidential Records (44 U.S.C. Chapter 22)*.

4 Act on the Management of Presidential Archives [Enforcement Date 04. Feb, 2010.] [Act No. 10009, 04. Feb, 2010, Partial Amendment].

5 El terme «objectes» es refereix a símbols presidencials que val la pena conservar a escala nacional (referits a objectes, materials, etc., en els quals hi ha gravats els patrons que simbolitzen el president), així com també a regals fets al president.

6 Concretament, a l'AGN es conserven els fons personals d'Alfonso López Pumarejo (1934-1938, 1942-1943, 1944-1945), Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), Belisario Betancourt (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990) i César Gaviria (1990-1994). Alguns d'aquests fons, a causa de les condicions estipulades pels donants, encara no són de consulta pública.

7 En el cas de l'Estat espanyol, les funcions del president estan definides a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.

8 Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i amplien drets i s'estableixen mesures en favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la Dictadura.

9 Llei 7/2011, de 3 de novembre, de documents, arxius i patrimoni documental d'Andalusia.

10 Llei 4/1994, de 24 de maig, per la qual es regulen els arxius i el patrimoni documental de la Rioja.

11 Article 33 de la Llei 6/1991, de 19 d'abril, d'arxius i patrimoni documental de Castella i Lleó.

12 Articles 6 i 7 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents de Catalunya.

13 *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*. Archivo Central del Ministerio de la Presidencia (Madrid, Espanya). <<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/archivodetail.htm?id=37054>> [Consulta: gener, 2021].

14 Es pot consultar a *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*. *Inventario dinámico*: Archivo Central del Ministerio de la Presidencia. <<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/inventariodinamico.htm>> [Consulta: gener, 2021].

15 Article 2.7, Reial decret 487/2017, de 12 de maig, pel qual es modifica el Reial decret 1401/2007, de 29 d'octubre, pel qual es regula la composició, funcionament i competències de la Comissió Superior Qualificadora de Documents Administratius.

16 La seva obertura al públic es regula a partir de l'Ordre de 24 d'abril de 1997 per la qual es regula l'accés a l'ACMP, que determina l'accés i els seus límits als documents dipositats en l'Arxiu Central i és el secretari tècnic qui n'ha d'autoritzar la consulta. Si es vol consultar l'Arxiu, s'ha de sol·licitar a la seu electrònica *Archivo central*. *Acceso a los fondos del archivo central*. <<https://mpr.sede.gob.es/procedimientos/index/categoria/1275>> [Consulta: gener, 2021].

17 President del 31 de desembre de 1973 al 2 de juliol de 1976. Conté 30 caixes de correspondència.

18 President del 26 de febrer de 1981 al 2 de desembre de 1982. Conté 22 unitats d'instal·lació.

19 Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, 2020. <<https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/audienciapublica/Paginas/VSGT2020/apl-memoria-democratica.aspx>> [Consulta: gener, 2021].

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Henar. «Las cartas del presidente». *Archivamos*. Núm. 113, setembre de 2019, p. 16-18.

BUSTOS, Gerardo. «Los documentos públicos tienen dueño». *Legaltoday.com*, 18 de juliol de 2018. <<https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/los-documentos-publicos-tienen-dueno-2018-07-18/>> [Consulta: gener, 2021].

CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, Pedro. *Leopoldo Calvo-Sotelo: un retrato intelectual*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

CONTEL BAREA, María Concepción. «El Archivo de la Presidencia del Gobierno». *Studia Historica. Historia Contemporánea*. Núm. 6-7 (1988-1989), p. 169-195.

FERNÁNDEZ, Marta. «Los detectives de la Transición». *El País*, 15 d'abril de 2018. <https://elpais.com/cultura/2018/04/13/actualidad/1523628816_874782.html>. [Consulta: gener, 2021].

FUNDACIÓN FELIPE GONZÁLEZ. <<https://www.fundacionfelipegonzalez.org/>>. [Consulta: gener, 2021].

GÁLVEZ BIESCA, Sergio. «El Archivo de la Fundación Felipe González: la privatización del Patrimonio Documental». *Nuestra Historia*. Núm. 9 (2020), p. 95-121.

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio. «La política archivística del gobierno español

y la ausencia de gestión del pasado desde el comienzo de la transición». *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*. Núm.7 (2007).

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio (2020). «La Fundación Felipe González, un mal modelo para gestionar los archivos presidenciales». *Público*, 16 de juny de 2020. <<https://blogs.publico.es/dominiopublico/33513/la-fundacion-felipe-gonzalez-un-mal-modelo-para-gestionar-los-archivos-presidenciales/>>. [Consulta: gener, 2021].

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio; GÁLVEZ BIESCA, Sergio; CASTRO BERROJO, Luis (dir.). *El acceso a los archivos en España*. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero / Fundación 1º de Mayo, 2019.

GONZÁLEZ, Miguel (2004). «El equipo de Aznar borró los archivos informáticos de Presidencia antes de irse». *El País*, 13 de desembre de 2004. <https://elpais.com/diario/2004/12/13/espana/1102892402_850215.html>. [Consulta: gener, 2021].

LAFUENTE DEL CANO, Jorge. «Leopoldo Calvo-Sotelo, una idea de Europa». *Historia Actual Online*. Núm. 28, primavera de 2012, p. 85-98.

MARIMON MOLAS, Sílvia. «On són els papers dels expresidents espanyols?». *Ara*, 4 de juliol de 2020. <<https://www.ara.cat/cultura/on-son-papers-dels-expresidents-espanyols-arxiu-perduts-destruïts-pre>

sidents-catalans-Generalitat-documents_0_2483151786.html>. [Consulta: gener, 2021].

MATAS I BALAGUER, Josep. «Los documentos de los políticos». *La Vanguardia*, 6 de juliol de 1993. <<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1993/07/06/pagina-23/33715074/pdf.html?se-arch=archivos,%20documentos,%20presidente,%20Gonz%C3%A1lez>>. [Consulta: gener, 2021].

MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere. *La transición: historia y relatos*. Madrid: Siglo XXI, 2018.

MUÑOZ, Miguel. «España, un país lleno de documentos públicos en manos privadas». *Cuartopoder*, 28 de juliol de 2019. <<https://www.cuartopoder.es/espana/2019/07/28/espana-un-pais-lleno-de-documentos-publicos-en-manos-privadas/>>. [Consulta: gener, 2021].

PALOMARES, Alfonso S. *Felipe González. El hombre y el político*. Barcelona: Ediciones B, 2005.

PÉREZ LÓPEZ, Pablo; LAFUENTE DEL CANO, Jorge. «Leopoldo Calvo-Sotelo y la Transición exterior: la prioridad europea». *Arbor*, octubre de 2014. Vol. 190. Núm. 769, p. a169. <<http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2014.769n500>>. [Consulta: gener, 2021].

VICENTE CASTRO, Noelia. «El debate sobre los archivos presidenciales: los documentos del expresidente Felipe González». *Archivamos*, setembre de 2018. Núm. 109, p. 15-17.

ZAMORA, Jaume Enric. «Els arxius dels expresidents». *Arxipèlag*, 16 d'octubre de 2020. <<https://www.nuvol.com/arxipelag/llei-dels-els-arxiu-dels-expresidents-127409>>. [Consulta: gener, 2021].

RESUM

La normativa espanyola en matèria d'arxius, tot i que no s'ha desplegat per mitjà d'una llei específica, estableix unes directrius clares en gestió documental en tot l'entramat administratiu de l'Estat, inclosos els ministeris. En cap moment se n'exclouen els documents de les presidències del govern en exercici dels seus càrrecs públics. Tanmateix, i si es fa una anàlisi de la situació dels fons que han generat els presidents espanyols de la democràcia, s'observa que la documentació o bé resta en mans privades, o bé se'n desconeix l'emplaçament, l'estat de conservació i el contingut. És per aquest motiu que hi ha una anomalia evident i es contravé la normativa per la inexistència d'un control públic i d'un tractament integral de documentació dels presidents que en permeti un accés lliure a la ciutadania.

Paraules clau: arxius dels presidents, presidents del govern, accés, transparència, sistema arxivístic

RESUMEN

La normativa española en materia de archivos, aunque no se ha desarrollado por medio de una ley específica, establece unas directrices claras en gestión documental en todo el entramado administrativo del Estado, incluidos los ministerios. En ningún momento se excluyen los documentos de las presidencias del gobierno en ejercicio de sus cargos públicos. Sin embargo, y si se hace un análisis de la situación de los fondos que han generado los presidentes españoles de la democracia, se observa que la documentación o bien queda en manos privadas, o bien se desconocen su emplazamiento, estado de conservación y contenido. Por este motivo hay una anomalía evidente y se contraviene la normativa por la inexistencia de un control público y de un tratamiento integral de documentación de los presidentes que permita un acceso libre a la ciudadanía.

Palabras clave: archivos de los presidentes, presidentes del gobierno, acceso, transparencia, sistema archivístico

RÉSUMÉ

La réglementation espagnole sur les archives, bien que non mise en œuvre par une loi spécifique, établit des lignes directrices claires en matière de gestion des documents au sein de tout le réseau administratif de l'État, y compris les ministères. À aucun moment les documents des présidences du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions publiques en sont exclus. Cependant, et si une analyse de la situation des fonds générés par les présidents espagnols de la démocratie est faite, on constate que la documentation reste soit entre des mains privées, soit sa localisation, son état de conservation et son contenu sont inconnus. C'est pour cette raison qu'il y a une anomalie évidente. La réglementation est enfreinte par manque de contrôle public et d'un traitement complet de la documentation des présidents qui permet un libre accès au public.

44

Mots-clés : archives des présidents, présidents du gouvernement, accès, transparence, système d'archivage

ABSTRACT

Spanish regulations on archives, although not implemented through a specific law, establish clear records management guidelines throughout the administrative fabric of the State, including the ministries. At no time are the records produced by presidents of the government in the exercise of their public office excluded. However, following analysis of the status of holdings generated by democratic Spanish presidents, it is observed that the records either remain in private hands, or their location, state of conservation and content are unknown. There is thus an obvious anomaly and regulations are contravened due to lack of public control and comprehensive treatment of presidential records that allows the public free access.

Keywords: presidential records, presidents of government, access, transparency, archival system