

EL ESPACIO EN LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS

651.53:002

Por CÁNDIDO CAVERO VAZQUEZ DEL CASTILLO

El problema que plantea el crecimiento de los archivos en la Administración pública requiere una urgente atención de los técnicos de organización. Es necesario establecer los medios materiales más adecuados y dictar las normas legales precisas para que puedan conservarse los documentos necesarios con la mayor garantía y el mínimo coste.

CRECIMIENTO DE LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS: SUS CAUSAS

Es fenómeno general de todas las Administraciones públicas modernas una considerable intensificación en el ritmo de crecimiento de sus archivos.

Son diversas las causas de este notable desarrollo. Entre ellas señalaremos como más destacadas las siguientes: en primer lugar, el extraordinario aumento que en los últimos tiempos se ha operado en el número de funciones de las Administraciones públicas, bien como consecuencia del creciente intervencionismo estatal, bien por razones externas, tales como conflictos armados, depresiones económicas, catástrofes, etc. En segundo lugar, anotamos un general aumento de población en todos los países. Y, por último, la multiplicación en el número y perfeccionamiento de los medios materiales de reproducción de documentos (papel carbón, máquinas de escribir, multcopistas, etcétera).

A título de ejemplo, señalaremos que en los Estados Unidos, según el informe presentado por la Comisión Hoover, la documentación del Gobierno federal, que alcanzaba en 1938 un volumen de tres millones de pies cúbicos, pasó a ser de más de dieciocho millones en 1948. Y según datos facilitados por Elizabeth B. Drawery, directora de una de las ramas de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos, en artículo publicado en la «Public Administration Review», aquella cifra se eleva siete años más tarde, en 1955, a veinticinco millones de pies cúbicos, equivalente al de un gigantesco cubo de noventa y siete metros de lado, cuyo mantenimiento cuesta anualmente al Estado federal alrededor de cuatro millones de dólares.

PROBLEMAS QUE PLANTEA

Este rápido aumento del volumen de los archivos administrativos ha dado lugar a una serie de problemas de distinto orden que ha movido a algunas Administraciones públicas a considerar no desdeñable un aspecto hasta hace poco estimado de carácter secundario y a dedicarle la atención que merece. Porque, aun dando por sentado que el mayor o menor costo del espacio ocupado por los archivos administrativos no llegue a gravitar pesadamente sobre la economía de una Administración pública, es lo cierto que su reducción a un mínimo puede constituir un capítulo más en un programa general de ahorro en los gastos públicos.

Los problemas que suscita el crecimiento de los archivos administrativos, cuya solución redundará en una mayor eficacia del servicio y en una mayor economía de gasto, son los siguientes:

- De economía de espacio.
- De economía de tiempo.
- De economía de personal.
- De organización.

Puede obtenerse una reducción de espacio en los archivos administrativos a través de los siguientes medios:

- Destrucción de aquellos documentos cuya conservación no es necesaria.
- Empleo del procedimiento de «microfilm» para los documentos cuyo archivo interese, con posterior destrucción de los originales.
- Normalización de los documentos a utilizar por la Administración.
- Dotación de instalaciones idóneas a los archivos administrativos.

DESTRUCCION DE DOCUMENTOS INNECESARIOS

Es el medio inicialmente empleado por las Administraciones que se han preocupado de la reducción de espacio en sus archivos.

1. REGULACIÓN LEGAL

Requiere, como condición previa, una adecuada regulación legal. La norma debe determinar, al menos, quién ha de seleccionar los docu-

mentos, cómo ha de hacerse esta selección, quién posee facultad decisoria en la materia y el grado de responsabilidad de las personas que intervienen en estas tareas. Lo aconsejan así, de un lado, el peligro de que se hagan desaparecer documentos de verdadera importancia, bien por desconocimiento o culposamente, y de otro, la necesidad de limitar la responsabilidad de quienes intervengan o contribuyan a la decisión de eliminarlos y de los que efectivamente los destruyen.

2. BASES PARA SELECCIONAR

La eliminación exige una previa tarea selectiva en la que el documento sea analizado desde los siguientes puntos de vista:

- Utilidad presente y futura para el Departamento u organismo que lo creó y lo guarda.
- Utilidad del documento para otros Departamentos u organismos con los que pueda tener relación.
- Utilidad del documento en relación con los derechos y obligaciones de los administrados.
- Utilidad del documento desde el punto de vista de la investigación futura.
- Edad del documento. Como regla general, puede afirmarse que los más antiguos serán más interesantes, en muchas ocasiones no tanto por su contenido como por su rareza.
- Su frecuencia de uso.
- El costo de su conservación en relación con su valor intrínseco o ahorro que aquélla produzca, siempre que este cálculo sea posible.

3. QUIÉNES DEBEN SELECCIONAR

Es criterio unánime aceptado que la tarea de selección no debe ser encomendada a una sola persona, sino a una comisión integrada por quienes, por razón de especialización, puedan examinar los documentos desde los distintos puntos de vista que hemos citado anteriormente, valorarlos y proponer o decidir, de común acuerdo, acerca de la necesidad o conveniencia de conservarlos o no.

Con arreglo a este criterio, entendemos que de la comisión que dentro de cada Departamento u organismo se constituya, deberá formar parte:

- a) El jefe de la dependencia a que los documentos correspondan, ya que él conocerá, seguramente mejor que nadie, la razón de su creación, el significado de los hechos o actos a que su contenido haga referencia, y la importancia o utilidad que su conservación pueda tener para el Centro que los creó, bien como justificantes de una actuación pretérita o como precedente de una futura.
- b) El encargado del archivo, quien, además de conocer la relación que cada documento o grupo de ellos pueda tener con otros de los depositados en el mismo o en otros archivos, podrá informar acerca de qué documentos o expedientes son normalmente inactivos en su fase de archivo, y de los problemas técnicos a que pueda dar lugar su conservación indefinida.
- c) Un técnico en Derecho, que asesora a la Comisión acerca de los efectos que la eliminación de cada documento puede producir en la esfera de los derechos y responsabilidades de la Administración y en el área de los derechos, intereses y obligaciones de los administrados.
- d) Un técnico de la investigación que pueda prever la trascendencia de cada documento en su proyección histórica, desde el punto de vista de su propio contenido, de su relación con determinados acontecimientos o por razón de las personas que han intervenido en la vida del documento.

4. DESTRUCCIÓN DE LOS DOCUMENTOS INÚTILES

Terminada la tarea selectiva y aprobada la propuesta de la Comisión por el jefe del Departamento u organismo correspondiente, se procede a la eliminación de los documentos inútiles.

Los procedimientos normales de destrucción son el desmenuzamiento y la incineración. Aquél presenta la ventaja de permitir aprovechar el valor de rescate de los documentos desechados como papel usado. Generalmente, a los compradores de papel se les exige que faciliten el servicio de desmenuzamiento. La incineración se reserva para aquellos documentos que tengan información de carácter confidencial.

En uno y otro caso, la destrucción de documentos se llevará a cabo en presencia de dos funcionarios como mínimo, levantándose la correspondiente acta en la que se contenga referencia del número y clase

de los documentos destruidos, y acuerdo en cuya virtud se ha procedido a su desmenuzamiento o incineración.

5. EXPERIENCIA EXTRANJERA

Estados Unidos

En Estados Unidos las normas legales del Estado federal y las de algunos Estados en materia de selección y eliminación de documentos reconocen la necesidad de que sea responsable de estas operaciones la Administración y no personas concretas en particular. Suele ser norma general que la oficina en posesión de los documentos proponga la eliminación de los que considera innecesarios. Esta propuesta es estudiada e informada por una comisión integrada por el funcionario encargado del archivo, un asesor jurídico y el contador del centro o dependencia en cuestión. La decisión corresponde al poder legislativo en el Estado federal y en algunos Estados miembros. En otros, se reserva al jefe del Departamento correspondiente.

Italia

En Italia se ocupa de esta materia el Reglamento de los Archivos del Estado, aprobado por Real Decreto de 2 de octubre de 1911, cuyo artículo 69 exige la constitución de una comisión, en cada Departamento, que tiene por misión seleccionar y proponer la destrucción de los documentos cuyos archivos no es necesario. Está integrada por el superintendente del Archivo del Estado y por los funcionarios pertenecientes al organismo al que correspondan los documentos. Sus propuestas se dirigen al Ministerio del Interior, quien, tras oír a la Junta del Consejo de Archivos, o al propio Consejo en los casos dudosos, adopta la decisión final.

Argentina

El Reglamento del Archivo General de la Nación, aprobado por Decreto de 22 de octubre de 1949, determina, en su artículo 8.º, que es competencia de su director «indicar a la superioridad los documentos cuya notoria inutilidad permita su destrucción», tarea que también incumbe a los jefes de división, quienes, siguiendo la línea jerárquica, indicarán «los documentos que, a su juicio, sean superfluos o de nin-

gún interés» (art. 15). Son de destacar, asimismo, el Reglamento de Correspondencia de la Policía Federal, de 10 de agosto de 1945; una resolución de 4 de mayo de 1934, del Ministerio de Comunicaciones, y el Reglamento para el servicio interno del Ministerio del Ejército de 1952, que establecen para cada clase de documentos una determinada duración, indefinida para los considerados de gran trascendencia, y limitada, para los de conservación temporal, a plazos fijos de archivos que oscilan entre uno y cincuenta años, transcurridos los cuales son, generalmente, incinerados.

EMPLEO DEL MICROFILM

Constituye el procedimiento más eficaz para una efectiva reducción de espacio. El «microfilm» simple reproduce los documentos a un tamaño de 24 por 36 milímetros. Y el «microfilm» de 16 milímetros, en dos columnas de a 8. La velocidad de un aparato normal viene a ser de 110 fotogramas por minuto, y algunos más perfeccionados permiten reproducir hasta veinte mil documentos por hora. La simple lectura del documento se hace con un aparato proyector. Y en caso necesario pueden obtenerse fotocopias a razón de una por minuto.

El sistema presenta, según Brooks, las siguientes ventajas: reducción del 98 por 100 del espacio utilizado, rapidez en la localización de documentos y seguridad contra riesgos, por medio de una segunda copia de cada película o usando película ininflamable de acetato de celulosa.

Sin embargo, adolece de dos graves inconvenientes: el de su elevado costo y el de la validez probatoria de las reproducciones así obtenidas.

Respecto al primero de ellos, y en orden a la consecución de una economía de espacio, exige una previa eliminación de los documentos inútiles por el procedimiento de selección y descarte a que antes hemos hecho referencia. Y luego requiere, respecto de los documentos archivables, la seguridad de que el costo de su microfilmado y uso posterior sea menor que el de su conservación y uso en papel, incluyendo el costo del espacio que ocupe su archivo.

El problema de la validez legal de la microfotografía ha sido resuelto en muchos de los Estados Unidos de América del Norte, y en el propio Estado federal, aceptándose legalmente la posibilidad de presentar la microfotografía como prueba ante los tribunales, siempre

que se cumplan determinados requisitos. A tales fines debe haber certeza plena acerca de los siguientes extremos:

- Identificación de los documentos originales.
- Comprobación de que la destrucción del original estaba exenta de sospecha de fraude.
- Seguridad de que la película ha sido inspeccionada y hallada completa y exacta.

La legislación italiana se muestra más cauta en este aspecto. Otorga valor probatorio a las reproducciones fotográficas (arts. 212 y 2.719 del Código civil), solamente si existe el original, debidamente cotejadas por oficial público competente, y en tanto no haya oposición.

NORMALIZACION DE DOCUMENTOS

Puede ser un medio eficaz, aunque de difícil realización, para lograr un ahorro de espacio en los archivos. No siempre se piensa, al crear un impreso o al elegir el papel de uso corriente, en la última etapa de la vida de un documento, su archivo. Generalmente esta selección se hace con la rapidez que exige una tarea inmediata de administración activa, sin considerar que la diversidad de tamaños de los documentos produce, entre otros efectos, un mal aprovechamiento del espacio dedicado a archivo.

La colocación en un mismo legajo de documentos de distintos tamaños obliga a que aquél tenga, por lo menos, iguales dimensiones que el mayor de los que en él se guardan. Del mismo modo la diversidad en el tamaño de los legajos, consecuencia de las distintas dimensiones de los expedientes, origina un dispendio de espacio que debe ser evitado.

INSTALACIONES DEL ARCHIVO

Es indudable que contribuyen a un mejor aprovechamiento del espacio siempre que sus dimensiones, forma y disposición interior puedan ser calculados de antemano en razón del tamaño de los documentos que han de albergar. La idoneidad de estas instalaciones se lograría en función de una previa normalización de documentos. Sin embargo, cabe la posibilidad de prescindir de este requisito previo y reducir espacio aprovechando las mejoras y perfeccionamientos técnicos que presentan las modernas realizaciones industriales en esta materia.

LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS ESPAÑOLES

No poseemos cifras que nos permitan conocer el volumen de los documentos que la Administración española guarda en sus archivos ni del espacio que se les destina. Sin embargo, no es aventurado intuir que son excesivas y que podrían ser reducidas sin mengua de la eficacia de los servicios de archivo.

Nos mueve a pensar así, en primer lugar, la escasa atención que nuestra legislación ha prestado a las cuestiones de archivo. Ni el Reglamento de Archivos del Estado, de 22 de noviembre de 1901, ni el Decreto de 24 de julio de 1947, dando normas para la ordenación de Archivos; ni el Decreto de 14 de julio de 1950, por el que se crea en Madrid el Archivo Central de Microfilms, abordan el problema del aligeramiento de nuestros archivos en busca de una economía de espacio.

A lo más que se llega es a regular el traslado de documentos de los archivos especiales (art. 77 del Reglamento, de 22 de noviembre de 1901), al Archivo Histórico Nacional o al Central de Alcalá de Henares. Y el Decreto de 14 de julio de 1950 parece no tener más alcance que el de facilitar, por medio del «microfilm», la utilización de los documentos manuscritos e impresos de nuestro patrimonio documental y gráfico.

Todo ello nos induce a concluir, al menos como hipótesis, que en los archivos administrativos españoles se conservan todos los documentos hasta hoy creados. Y, desde luego, más de los necesarios.

Pequeños Departamentos han dedicado cierta atención a este problema, por ejemplo, el Ministerio de Comercio, por Orden de 22 de octubre de 1952, establece el plazo de seis años para que puedan ser inutilizados los documentos archivados y determina su venta en el mes de diciembre de cada año. La Orden de 24 de octubre de 1958 modificó el plazo de seis años, estableciendo el de quince.

Si a esto añadimos que la mayor parte de nuestros archivos administrativos están alojados en locales inadecuados, utilizando instalaciones anticuadas que no reúnen condiciones para albergar en ellas un máximo de documentos en un mínimo de espacio, y que existe la más amplia diversidad en el tamaño de los documentos de nuestra Administración, nos atrevemos a sugerir la conveniencia de dedicar cierta atención al problema que nos ocupa, en la seguridad de que ello habría de producir un ahorro en nuestros gastos públicos.