

UN "LAPSUS" EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3(46):002

Por LUIS SANCHEZ BELDA

Sumario: a) Una omisión en la Ley.—
b) Consecuencias.—c) Conclusiones.

a) Una omisión en la Ley

Es innegable que la Ley de 17 de julio de 1958 representa un paso decisivo en la unificación del procedimiento administrativo. Ello no quita para que nos parezca incompleta en alguno de sus aspectos más íntimamente ligados a su contenido. Tal ocurre, por ejemplo, en lo que se refiere a normalización y tramitación de expedientes. En este último aspecto es en el que más se deja sentir la laguna que queremos destacar.

En el articulado de la Ley parece como si se hubieran querido recoger todas las posibles etapas en la tramitación de los expedientes, desde su entrada hasta que se dicta resolución, o se desiste, y se ejecuta, si ha lugar. El título III trata de la recepción y registro, y el IV, de la iniciación, ordenación, instrucción, terminación y ejecución. En el ánimo del legislador aquí termina la vida de los expedientes. Y en realidad no es así. Como todos saben, aún queda una última etapa: la de testimonio.

La tramitación ordinaria de los actos administrativos se traduce en unos documentos cuya conservación interesa a la propia Administración: al principio, como garantía de sus derechos o deberes o simplemente como antecedentes de su gestión, y después, como testimonio y ejecutoria de su misma actuación. Esta es la razón de ser de los archivos, considerados hoy en los tratados de organización de empresas como verdaderos centros nerviosos de las mismas, y comparados en su función, con la de la memoria en el organismo humano.

Sin embargo, en la Ley de Procedimiento Administrativo nada se dice respecto a la conservación de los documentos, salvo una alusión incidental en el artículo 99, donde al tratar de la caducidad de los actos, y refiriéndose exclusivamente a ella, se determina que al producirse «se procederá al archivo de las actuaciones». Es como si a la Administración dejaran de interesarle los asuntos ya despachados y se desentendiera de los papeles que produjeron esos asuntos. Esto equivale a condenarse a vivir sin memoria en el presente, y sin historia, mañana.

La consideración anterior justifica la necesidad de que en la Ley se exprese explícitamente el destino que ha de darse a los expedientes, pues no basta la alusión del artículo 99. Esta necesidad es tanto más apremiante porque la omisión de preceptos de tal naturaleza viene a ser casi sintomática en la legislación española. Son pocas, dispersas, fragmentarias y parciales las disposiciones relativas a la conservación de los documentos.

b) Consecuencias

Consecuencias que se derivan de ello son las siguientes:

1. Falta de un criterio seguro sobre la propiedad de los papeles que pasan por las oficinas públicas, y como resultado de ello:

1.1. La «limpieza» de archivadores cada vez que se produce un cambio entre los titulares de altos cargos administrativos. Quien ha desempeñado un puesto directivo de importancia se cree con el derecho a llevarse los papeles que juzga más interesantes para reflejar su actuación en él. Hay quienes se avergonzarían de llevarse un objeto cualquiera de su despacho (no digamos si es valioso) y se llevan sin rubor los papeles que acreditan hoy y justificarán mañana la actuación política o administrativa del Estado. El mal no es de ahora: políticos, ministros, embajadores, al terminar su mandato se han llevado documentos que son de propiedad indiscutible del Estado y se encuen-

tran hoy en archivos familiares, cuando no han sido vendidos al extranjero con auténtico despilfarro del patrimonio histórico español.

1.2. Al archivo llegan casi con exclusividad los «papeles de rutina», registros y expedientes puramente administrativos, mientras que los más valiosos, los que se refieren a las actuaciones administrativas de mayor trascendencia (planes y proyectos previos, exposición de ideas, sugerencias, críticas, cartas, concepción de la política, en una palabra) no pasan al archivo o pasan tan incompletos y desordenados que son casi inutilizables.

1.3. No hay una política coherente y sistemática sobre la eliminación de papeles inútiles: al archivo se envía todo, duplicados, copias, repetidos en varias oficinas, etc., o no llega nada. Un simple funcionario, y no suele ser de los más altos, decide por sí solo lo que debe hacerse con los documentos inactivos. Con frecuencia se conserva lo de valor temporal y lo duplicado y se destruye lo de valor permanente.

1.4. Hay organismos que en sus planes de nuevas instalaciones ni siquiera han previsto un local para archivo y luego tienen que hacer costosas obras de adaptación.

2. Falta de una reglamentación general sobre el paso de los expedientes al archivo, y como consecuencia:

2.1. Permanencia indefinida de los papeles en las oficinas productoras en virtud de la inclinación natural del burócrata a retener junto a sí lo que cree puede serle de utilidad.

2.2. Proliferación de pequeños archivos en las oficinas públicas y crecimiento desmesurado de ellos, con sus consecuencias: gasto inútil de material de archivo que se podía ahorrar teniéndolo centralizado ocupación de un sitio que es necesario para el trabajo normal de la oficina, pérdidas de tiempo en la búsqueda de documentos archivados con una técnica deficiente.

2.3. El paso al archivo central, cuando lo hay, se hace sin regularidad y casi siempre por consideraciones ajenas a la conservación de los documentos y a su servicio a la Administración: la necesidad de hacer alguna reforma o la falta material de espacio en las oficinas hace que los papeles salgan de ellas, casi siempre precipitadamente, rotas sus series y desordenados, en informe montón de legajos, que al recibirse en el archivo obliga a rehacer un trabajo con duplicidad de esfuerzos, sin beneficios para nadie y con grave perjuicio para la propia Administración.

3. Deficiente aprovechamiento de un Cuerpo de funcionarios, el de archiveros, que puede prestar a la Administración un servicio de

incalculables beneficios si se enfoca en su conjunto el problema de los papeles.

Puntos a considerar en este aspecto podrían ser los siguientes:

3.1. A los archivos centrales van los expedientes que han perdido casi por completo su interés para la Administración. En un 90 por 100 sus instalaciones alojan «documentos muertos» a fines administrativos. Esto supone una rémora en el servicio que justifica, en parte, los extremos indicados en los puntos 2.1 y 2.2. Será preciso pasar a los archivos históricos esta documentación muerta y destinar los administrativos a guardar exclusivamente lo que se está produciendo ahora. Se evitarán los inconvenientes incluidos en el párrafo 2.2 y el proceso burocrático se hará más rápido y ágil, más económico y eficaz, como busca la ley y así lo afirma en su exposición y en el artículo 29.

3.2. El archivero, hoy, está prácticamente limitado a conservar papeles con fines históricos. Su formación y sus conocimientos técnicos, sin embargo, le capacitan plenamente para actuar de una manera más directa en el proceso burocrático ordinario. Con ello conseguirá:

- Garantía contra la pérdida de documentos a que aludimos en los párrafos 1.1 y 1.2.
- Existencia de normas claras y concretas sobre expurgos de documentos, como el ahorro de trabajo, de espacio, de tiempo y material que ello trae consigo al reducir el volumen de papeles a archivar, normas que conducirían de una manera definitiva a no conservar ni un papel inútil y a no destruir ni un solo documento que merezca ser conservado.
- Descongestión de las oficinas al remitir sus legajos periódica y regularmente al archivo central, estableciendo de común acuerdo el ritmo más adecuado para estas remisiones.
- Economía, rapidez y eficacia de los archivos liberados de la carga de documentación histórica, y centrando su actividad en torno a la documentación activa.

3.3. Administrativos y archiveros trabajan sobre los mismos papeles. Aquéllos los producen y los manejan en la primera etapa de su vida, la de creación del documento. Estos los guardan en la última, la de testimonio, y garantizan su conservación permanente. Sin embargo, el divorcio entre unos y otros es absoluto. Quien sufre las consecuencias es la propia Administración, que tropieza en todos los inconvenientes que hemos mencionado hasta aquí.

Un contacto directo y estrecho entre archiveros y administrativos conduciría a revalorizar la misión de los primeros y con ello al apro-

vechamiento íntegro por parte de la Administración de unos funcionarios que están plenamente capacitados para resolver los problemas que se le planteen en orden al complejo campo de la tramitación de los expedientes.

Esta misión del archivero podría orientarse en dos direcciones bien definidas: como conservador de toda la documentación administrativa, activa e inactiva, afrontando todas las cuestiones inherentes a ello, y como asesor y orientador del administrativo en las cuestiones más íntimamente ligadas a los papeles.

Los resultados inmediatos que podrían observarse de esta colaboración entre administrativos y archiveros serían los siguientes:

Normalizar el material de archivo. (En todas las oficinas: archivadores, cajas, carpetas, cartelas de rotulación, signaturas, etc.)

Normalizar los métodos de archivo de las propias oficinas para los papeles que indispensablemente hubieran de guardarse en ellas.

Normalizar los principios básicos de clasificación para que en todas fuesen uniformes y de acuerdo con el mismo criterio, evitando la anarquía existente ahora.

Normalizar las relaciones de entrega simplificando su redacción.

Fácil es de imaginar las ventajas que este sistema reportaría a la Administración en ahorro de tiempo, de trabajo, de material e incluso de personal.

El archivero, además, por su formación y por su contacto directo con los papeles, puede asesorar sobre normalización de formatos, de impresos, de formularios y, en general, del material de oficina.

Por ser el único funcionario que profesionalmente estudia los sistemas de clasificación y se mueve entre documentos, es el único indicado para asesorar o dirigir los servicios de documentación, cada vez más necesarios en el trabajo administrativo.

La Administración, pues, podría encontrarse con un servicio económico, rápido y eficaz, que contribuiría de una manera decisiva a hacer más ágil el procedimiento administrativo, con ahorro de personal, de locales, de material y de tiempo.

c) Conclusiones

La Ley de Procedimiento administrativo debe recoger e incluir entre sus disposiciones un precepto que determine con claridad y precisión:

1.º La propiedad inalienable del Estado sobre todos los papeles

que directa o indirectamente se relacionen con el gobierno de la nación y su proceso administrativo.

2.º La necesidad de que tales papeles se conserven y archiven, sin que puedan destruirse hasta tanto se dicten disposiciones complementarias sobre los expurgos.

Estos dos preceptos incorporados a la Ley no son suficientes para resolver todos los problemas que plantea el proceso burocrático de un país y la conservación de sus expedientes, problemas que sólo en parte quedan esbozados en los párrafos anteriores. Pero serán la base o premisas indispensables sobre las que estructurar una auténtica política de archivos, de la que tan necesitada está la documentación administrativa.

