

SISTEMAS MODERNOS DE REPRODUCCION DE DOCUMENTOS

1. Introducción

Durante los días 27, 28, 29 y 30 de enero pasado, y organizado por CITEMA (Centro Informativo de Técnica y Material Administrativos), se celebró en el salón de conferencias de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre un «symposium» sobre «sistemas modernos de reproducción de documentos».

Por estimar de interés la difusión de lo allí expuesto, tanto en la exposición o desarrollo del temario, por el conferenciante de turno, como en los coloquios subsiguientes, a cargo de los participantes en el «symposium», vamos a hacer seguidamente un resumen informativo de los puntos tratados y de las consecuencias, de orden práctico, a que se llegó, o que simplemente pueden extraerse de las premisas en él sentadas.

2. Exposición del temario

2.1 TEMA 1.º «LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA FUNCIONAL»

— Resumen de la conferencia :

El señor Mantilla comienza ponderando las horas de trabajo humano que se invierten en la copia mecanográfica de documentos, tanto por la Administración pública como por las empresas privadas, citando al respecto el ejemplo de una escritura notarial sobre hipoteca de finca vendida por pisos y pago diferido mediante letras de cambio de vencimiento futuro, en la que hubo que referenciar literalmente más de 10.000 de tales documentos. Al trabajo material de copiado mecanográfico hay que añadir el de cotejo a doble lectura ante la posibilidad de cometer errores que nunca podrán darse en las copias reprografiadas. De ahí, concluye, la justeza del principio según el cual lo que pueda hacer una máquina no lo debe hacer un hombre, y que, observado siempre que sea posible, conducirá al «desiderátum» de producir más trabajando menos.

Define el exceso de papeleo como el cáncer de la Administración y, a fin de evitar que la facilidad en la obtención de copias venga a aumentarle, antes que a corregirlo, será necesario que, como fase o etapa previa, se proceda al examen crítico y normalización de toda la documentación burocrática, conforme a los principios de «escritura mínima» (que todos los datos fijos aparezcan siempre impresos y sólo los variables en blanco), de «escritura única» (que lo escrito una vez no haya que volverlo a escribir más, pues para eso están las copias) y de «escritura ne-

cesaria» (que se recojan «todos» los datos necesarios y «sólo» los datos necesarios). De esta forma, los documentos podrán calificarse de verdaderamente «funcionales», cuyos requisitos o características vendrán dados por una mayor «visibilidad», «legibilidad» e «inteligibilidad», que evitarán a quienes los consulten o rellenen la fatiga intelectual en su comprensión.

Se refiere después a la superabundancia de máquinas reproductoras de documentos que existen actualmente en el mercado y que exceden con mucho del millar, cada una con sus ventajas e inconvenientes, según los fines que con su utilización se persigan y el flujo de trabajo a que hayan de hacer frente; tales máquinas lo reproducen todo, incluso la voz, como es el caso de los magnetófonos, sin olvidar aquellas otras de aplicaciones múltiples o simplemente pintorescas, como las de destrucción de documentos, apertura y cierre de sobres, etc.

Entre los obstáculos que habrá que superar para llegar a la utilización extensa e intensa de las máquinas de reproducción de documentos, señala tres: uno de carácter económico, consistente en su coste; otro, de carácter técnico, consistente en su autonomía de funcionamiento, según requiera o no personal experto para su manejo, y otro, de carácter jurídico que hace referencia al valor «formal» que el derecho objetivo otorgue a las copias reprografiadas. Los tres factores resultarán superables en gran parte, a plazo no muy largo, debiendo tenerse presente, de manera muy especial, por lo que respecta al factor económico, que en la determinación comparativa de los costes actuales y los que supondría la mecanización, habrá de compu-

tarse en favor de estos últimos, el que los economistas denominan coste «interno-externo», es decir, la ponderación de los gastos, incomodidades y pérdida de tiempo que al administrado se le ahorrarían si la Administración le liberase de la obligación de presentar por cuadruplicado u otro múltiplo cualquiera la larga serie de certificados, proyectos, autorizaciones u otros documentos, todos ellos originales o cotejables, porque internamente los pudiera obtener por sí misma a partir de un original único.

2.2 TEMA 2.º «TÉCNICAS MODERNAS EMPLEADAS EN LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS»

— Resumen de la conferencia :

El señor Durán inicia su disertación exponiendo los fundamentos científicos y técnicos comunes o específicos de cada una de las técnicas utilizadas en la reprografía, lo que le lleva a tratar someramente sobre los conceptos físicos de la luz (teorías ondulatoria y corpuscular) y de la materia (estructura del átomo y funciones y compartimiento de sus elementos internos) y de su interacción recíproca, así como de los procesos fotoquímicos (imagen latente, su formación, revelado y fijación) que sirven de fundamento a la fotografía, ilustrado todo ello gráficamente mediante la proyección de diapositivas.

Por lo que respecta a las modernas técnicas o procedimientos empleados en la reproducción de documentos, las clasifica en cuatro grupos :

I. Procesos fotográficos con halogenuros de plata, subdivididos, a su vez, en procesos fotográficos norma-

les (microfilms, fotocopias), procedimientos por difusión y procedimientos por transferido sobre papel común del negativo.

II. Procesos fotográficos sin halogenuros de plata, entre los que incluye, como variantes, las termocopias o termografía, la diazotipia y la electrografía o xerografía.

III. Procesos no fotográficos con sus dos modalidades de tintas hectográficas policopiantes y alcohol y de procedimiento al stencil.

IV. Offset de oficinas y varios.

Termina su conferencia aludiendo, de manera genérica, a las diversas máquinas y dispositivos que desde la invención de la fotografía hasta nuestros días han ido haciendo aplicación de tales técnicas, y a cómo el progreso científico acelerado de nuestros días promete nuevos descubrimientos llamados a asegurar una reproducción documental más perfecta y, por supuesto, más económica.

2.3 TEMA 3.º «VALOR Y EFECTOS DE LAS COPIAS OBTENIDAS POR LAS MODERNAS MÁQUINAS DE REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS»

— Resumen de la conferencia :

Comienza el señor Fernández Orts su disertación haciendo referencia al proceso de creciente tecnificación de la Administración, con sus repercusiones—bien visibles—en los campos político (sustitución de la política a secas por la política económica o de desarrollo, política fiscal, política agraria, etc., cuyos adjetivos matizan poderosamente al sustantivo) y jurídico (eficacia o productividad primero, y garantías, después); proceso que, sin embargo, no ha po-

dido alcanzar el despliegue observado en las empresas privadas. Examina, a seguido, las causas de tal rezagamiento, que atribuye, fundamentalmente, al lento y complejo proceso de toma de decisiones que caracteriza el quehacer administrativo y que viene impuesto por la atomización de atribuciones entre los diversos órganos que integran su estructura y la rica gama de intereses diferenciables, pero conexos, sobre la que incide la acción de cada uno de ellos. No obstante, cuando la marcha del progreso llega a adquirir caracteres arrolladores, la Administración no tiene más remedio que incorporarse a la misma por aplicación, precisamente, de tales postulados de eficiencia, tan paladinamente proclamados a lo largo y ancho de la vigente Ley de Procedimiento administrativo.

Dos de las manifestaciones más típicas de este progreso técnico—continúa—vienen dadas por la mecanización y la automación, de las que constituyen interesante aplicación derivada las máquinas de reproducción de documentos. Se refiere a las ventajas inherentes a su utilización y que cree son, fundamentalmente, las siguientes:

1) Eliminación del riesgo a sufrir equivocaciones, lo que hace innecesario el trámite de cotejo o doble lectura entre la copia y su original.

2) Visibilidad de las firmas y membretes del documento reproducido, que permite localizar inmediatamente su clase, sin necesidad de adentrarse en la farragosa lectura de su contenido, a través de las reiteradas referencias o descripciones iniciales y del clásico punto y raya.

3) Mayor limpieza en la presentación de las copias, toda vez que es

cosa comprobada cómo cualquier mecanógrafa se esmera más y trabaja más a gusto en la escritura de un documento original que en la obtención, a partir de él, de una copia o cliché.

4) Mayor rapidez en la obtención de las copias, con el consiguiente ahorro de tiempo y de trabajo humano.

5) Posiblemente—y dentro siempre de determinados supuestos—, mayor economía en los costes.

6) Mayor garantía de discreción y reserva en la reproducción o copiado de documentos secretos o confidenciales.

7) Menores riesgos de extravío del documento original, al hacer posible que circule, en sustitución de él, alguna de sus copias.

8) Evitación de los traslados en cascada que expresamente prohíbe el artículo 78 de la Ley de Procedimiento administrativo.

9) Necesidad de menor espacio, a efectos de archivo, y mayor seguridad en su conservación y custodia (microfilms).

Tras de examinar los conceptos de documento (todo escrito en que se hace constar algún acto o dato para acreditarlo donde convenga) y copia («traslado literal» o «reproducción» de cualquier escrito original), se adentra en el problema de la eficacia o valor jurídico de estas últimas, conforme a nuestro Derecho objetivo y a la interpretación que de él hace la jurisprudencia del Tribunal Supremo, subrayando como tanto el uno como la otra parten de la consideración de que una copia sólo puede acreditar dos cosas: Primero, que el documento original existía cuando se hizo la copia, y segundo, que era como dice la copia.

Hace notar seguidamente la importancia fundamental de la distinción entre documentos privados y documentos públicos, toda vez que respecto de los primeros no tendrán valor ninguno sus copias, según se desprende del artículo 602 de la Ley de Enjuiciamiento civil, a cuyo tenor «los documentos privados... se presentarán originales...», sin que surtan efecto alguno sus copias, incluso fotográficas (S. T. S. 13-X-1916), en tanto que respecto de los segundos tendrán pleno valor las copias expedidas en legal forma por los funcionarios que tuvieren a su cargo la custodia de los registros, protocolos, libros de actas, matrices y demás documentos originales, cuyas certificaciones no precisarán de cotejo ninguno, salvo que fueren tachadas de falsedad.

El señor Fernández Orts pasa luego a examinar las posibles vías que se ofrecen para superar los escollos formalistas que están impidiendo una más amplia utilización de las copias reprografiadas. La importancia de la cuestión se calibra si se tiene en cuenta que las empresas privadas, que por su autonomía organizativa y de gestión y su flexibilidad y oportunismo en la toma de decisiones, podrían utilizar ampliamente tales procedimientos, se ven impedidas de hacerlo ante la falta de valor jurídico que a las copias así obtenidas reconocen la Ley de Enjuiciamiento civil y el Código de Comercio como textos fundamentales en la materia. Contrariamente, y por paradójico que resulte, la Administración parece tropezar con menores dificultades, dada la modernidad y tono progresivo de la Ley de Procedimiento administrativo, que contrasta con los conceptos ya desfasados de nuestros viejos Códigos.

Ejemplo de ello es el artículo 64 de la Ley de Procedimiento administrativo, que faculta a los interesados para que al presentar un documento —sin distinción entre público o privado— lo acompañen de una copia para que la Administración, previo cotejo de la misma, devuelva el original. No obstante, subraya, cómo la Administración no podrá ir, en esta materia, todo lo lejos que fuera de desear mientras que la jurisprudencia no le acompañe con el mismo espíritu, ya que, en otro caso, podría ocurrir que actuaciones tenidas por válidas dentro de la Administración fuesen declaradas nulas al ser revisadas en vía contenciosa por los Tribunales. Ello le lleva a distinguir, dentro de la actuación administrativa, entre procedimiento interno y procedimiento externo, no viendo obstáculo ninguno para que en el primero de ellos la Administración pueda conceder plena validez a las copias o reproducciones obtenidas o cotejadas por ella misma. Otro obstáculo que podrá oponerse a la difusión de tal práctica es de carácter fiscal; el devengo y percepción del impuesto del Timbre y de las Tasas y Exacciones Parafiscales que grave bien el documento, bien el acto que se documenta o bien la simple expedición de ese documento, y que podrían quedar burladas caso de conceder pleno valor a sus copias o reproducciones.

2.4. TEMA 4.º «PRINCIPALES MÁQUINAS DE REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN EL MERCADO NACIONAL»

— Resumen de la conferencia: .

La exposición del tema corrió a cargo de los señores delegados de

las principales casas de la especialidad, cuyas máquinas se exponían y de cuyo funcionamiento se podían obtener demostraciones prácticas, los que sucesivamente fueron expresando las características de cada una de ellas, sus aplicaciones y rendimientos.

2.5 RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES HABIDAS EN LOS COLOQUIOS SUBSIGUIENTES A CADA CONFERENCIA

A lo largo de las cuatro sesiones fueron planteados y sometidos a discusión de los asistentes varios tipos de problemas—en su vertiente práctica—, que pueden resumirse así:

a) Necesidad de concretar en unos cuantos criterios o directrices las ventajas e inconvenientes de cada tipo de máquina, así en sus aspectos funcionales como económicos.

b) Posibilidades de los nuevos procedimientos en cuanto a aumentar los riesgos de falsificación de documentos.

c) Posibilidades de utilización de los «microfils» en sustitución o como complemento de los archivos, y

d) Necesidad de revisar el ordenamiento jurídico para depurarlo del excesivo formalismo que le lastra.

Respecto al primer punto, se indicó por parte del señor Durán González cómo las ventajas e inconvenientes que concurren en cada tipo de máquinas es un concepto relativo de difícil, cuando no imposible, determinación *a priori* en razón a que tales ventajas e inconvenientes vienen dadas en función de los objetivos que en cada caso se persigan (calidad antes que coste; coste antes

que calidad, funcionamiento continuo o discontinuo de las máquinas, según sea el volumen y frecuencia del flujo de trabajo de la unidad mecanizada, etc.), y para ello nada más aconsejable que solicitar el asesoramiento contrastado de los representantes de cada una de las diversas casas en la especialidad.

Por lo que concierne a la segunda cuestión, el señor Fernández Orts hizo notar cómo las posibilidades de falsificación no son, en principio, distintas de las que se dan con relación a los originales mismos, citando en corroboración de ello pintorescas anécdotas reveladoras de lo que es capaz la malicia y el ingenio humano. Aparte lo absurdo que resultaría el renunciar a las ventajas innumerables y evidentes de cualquier institución o invención por los abusos a que, excepcionalmente pudiera prestarse su utilización, abusos que por derivar en todo caso del hombre y no de la máquina, nunca podrán ser evitados. De ahí que sea conveniente estirpar, en cuanto tiene de nociva, esa morbosa propensión o resabio del alma española a ver las cosas por su lado aberrante, y que tantas veces provoca el sacrificio o impide la realización de valores positivos.

Por lo que respecta a las posibilidades de los «microfils», se concluyó que su utilización no podrá perseguir—salvo en casos limitados—la destrucción de los originales, lo que sería absurdo, sino, antes bien su difusión (posibilidad de múltiple utilización simultánea) y su conservación (copias de garantía) frente a cualesquiera riesgos. Por otra parte, se puso de manifiesto cómo el valor del «microfilm» estriba en tales cualidades y no en su mayor economía, ya que, a pesar del ahorro de

espacio que presupone, su coste resultaría muy elevado; tanto que en algunos países existen incluso casas que se dedican a alquilar sus locales para la guarda y custodia de archivos, análogamente a como sucede con los muebles, y el procedimiento es aceptado por su mayor economía.

Por lo que se refiere a la falta de modernidad de nuestro ordenamiento jurídico, se acordó que se elevase a los Poderes públicos propuesta razonada en orden a su revisión, sugiriéndose, al respecto, que tal movimiento fuese propulsado, en las esferas de acción interna de cada Departamento, por sus Secretarías Generales Técnicas como órganos más adecuados y sin perjuicio de que la definitiva elaboración de los proyectos de Ley en que hubiese de cristalizar la reforma, corriese a cargo de la Comisión General de Codificación como organismo *ad hoc*, encuadrado en el Ministerio de Justicia.

3. De las enseñanzas y aplicaciones del «simposium» en orden a una posible mecanización de los servicios de reproducción y multicopiado existentes en los departamentos

3.1 CONCLUSIONES PRÁCTICAS OBTENIDAS

— Que una mecanización racional presupone siempre el señalamiento de los objetivos que con ella se pretenden alcanzar junto con un estudio económico de su coste y rendimientos.

— Que según sean tales objetivos podrá resultar más conveniente la utilización de un tipo u otro de máquina, dada la distinta calidad de sus copias, su grado de automatismo, sus gastos fijos, el precio y ca-

restía del papel o materias primas que utilice, su capacidad de producción para atender al flujo de trabajo de la dependencia en que se instale, etc.

— Que todo problema de mecanización, al ser también un problema de racionalización, vendrá confeccionado, en mayor o menor grado, por la estructura, funciones y régimen de actuación de cada unidad, razón por la cual una mecanización a gran escala de los servicios de copiado o reproducción existentes en cada Departamento, requeriría de una centralización previa de los mismos, con supresión de cuantas máquinas o medios de reproducción mecánicas existan dispersos por cada una de las unidades del mismo. Tal servicio habría de instalarse y funcionar bajo dependencia directa de las Secretarías Generales Técnicas, que de esta manera, y en la medida en que aceptasen a prestar servicios de carácter general o instrumental no sólo por razón de su contenido formal, sino también por el uso efectivo que de ellos hiciesen las demás unidades del Departamento, adquirirían una más amplia proyección cerca de ellas ganando en consistencia su condición transitiva de órgano de apoyo y asistencia técnica a las mismas.

— Que la centralización habría de entenderse sin perjuicio de que en los despachos o Secretarías particulares de los Ministros, Subsecretarios y Directores generales se instalasen pequeñas máquinas para la reproducción de documentos confidenciales o secretos.

— Que dado el progreso técnico acelerado que en materia de mecanización se está produciendo y que hace que máquinas que hoy se reputan poco menos que insuperables queden mañana desfasadas por la apa-

ración de nuevos modelos más perfectos o económicos, no resultará aconsejable, en principio, la adquisición de aquellas cuyo elevado coste y amortización pueda convertir su compra en una mala inversión a no largo plazo. En tales casos, las propias casas suelen aconsejar, e incluso imponer la forma de arrendamiento, si bien señalando un canon prohibitivo para aquellas unidades cuyo volumen de trabajo no sea muy grande.

— Que la obtención de muchas copias podría resultar innecesaria, con sólo sacar las que fueran precisas en el momento mismo de transcribir a máquina el original, en aquellos casos en que de antemano se supiese iban a tener que ser utilizadas, por ejemplo, para dar una impulsión simultánea a un expediente en que tuviesen que informar varios órganos (vid. art. 75, L. P. A.), para dar conocimiento o traslado del acto o resolución a órganos intermedios (vid. art. 78-3 L. P. A.), etc. Sin embargo, al resultar las copias así obtenidas de lectura poco clara y fácilmente alterables en tanto no se perfeccionen las cualidades copiativas de los papeles de calco, el valor de este procedimiento será siempre limitado; tanto más si se tiene en cuenta que la primera copia o minuta funcionará como original, a efectos de archivo, del órgano que emite el documento y que muchos de éstos no son necesariamente escritos, mecanografiados (verbigracia: planos, fichas impresas, documentos manuscritos, etc.).

— Que no se puede, ni menos se debe, aconsejar la utilización de una determinada máquina con preferencia a otras, que concurran y definan las características funcionales u operativas de cada unidad. En el trance

de mecanizar un servicio, será indispensable ponerse en contacto con las diversas casas de la especialidad —no sólo porque a ello obliguen las leyes sobre contratación—, sino porque será la única forma de hacer una elección funcionalmente adecuada. Factores a ponderar para ello, podrán ser los siguientes:

— Importe de la amortización de capital e intereses para un periodo que no exceda de los cinco años.

— Coste de mantenimiento.

— Coste de las materias primas utilizadas (papeles comunes o especiales, positivos, negativos, líquidos químicos, etc.).

— Coste por descartes (copias defectuosas o ilegibles, etc.).

— Grado de automatismo en su manejo y funcionamiento.

— Facilidad y coste de las reparaciones en caso de averías (años de garantía, recambios de fabricación nacional o extranjera, etc.).

— Grado de calidad de las copias obtenidas (en seco o húmedas, con reproducción de sólo la letra impresa o de cualquiera tinta, captación de los medios tonos e incluso de los colores, copias de copias, etc.).

— Grado de lentitud o rapidez en la obtención de las copias.

— Grado de firmeza o inestabilidad frente al transcurso del tiempo.

— Posibilidad de usar papel normal o corriente para la reproducción o tener que emplear siempre «clichés», matrices o cualesquiera papeles especiales.

— Forma de exposición (plana o mediante rodillos giratorios) en cuanto determina el grado de deterioro del original y la variedad de éstos (documentos normales, libros encuadernados, objetos materiales, etc.).—
LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA.