

# UNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA EXTERNALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ARCHIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**CARMEN GUTIÉRREZ ALONSO.**

Archivo Municipal de Torrelavega (Cantabria)

La externalización o tercerización *-outsourcing*, si empleamos el término inglés- forma de gestión utilizada de forma generalizada por las empresas y consistente en la subcontratación de otras empresas para desarrollar aquellas actividades, servicios o procesos productivos que no revisten un carácter básico en su esfera de actividad, a fin de dedicarse exclusivamente a los procesos clave de sus negocios, se estima está creciendo a un ritmo del 40% anual, considerándose como sector emergente para las empresas de servicios.

Desde siempre las administraciones públicas han utilizado esta fórmula de gestión como auxiliares de la gestión directa o en servicios y actividades de carácter finalista. Incluidos los archivos, que hemos reforzado ocasionalmente a través de este sistema nuestras plantillas en casos concretos y con una duración temporal limitada y siempre hemos recurrido y recurrimos a la contratación de servicios externos para determinadas tareas: traslado e instalación de fondos, limpieza y mantenimiento de edificios e instalaciones, tareas de microfilmación, digitalización, limpieza y restauración de documentos, diseño y desarrollo de actividades educativas y de extensión cultural - como exposiciones, vídeos informativos, por ejemplo - diseño e implantación de aplicaciones informáticas con destino a la creación de sistemas de información para el Archivo, aplicación de tratamiento archivístico a grandes masas documentales..., pero la ejecución de estas tareas se venía realizando siempre con un estricto control por parte del Archivo, que establecía las directrices y supervisaba y dirigía los procesos o tareas contratadas.

Ahora bien, desde hace unos años viene siendo relativamente frecuente en la Administración la adopción de la externalización o tercerización para el desempeño de funciones eminentemente públicas, como es la gestión y la custodia de los documentos que genera, en vez de dotarse de los órganos archivísticos de los que son propias, lo que supone, en la práctica, el desempeño de funciones públicas - que debieran ser irrenunciables - como las competencias de las que dimanan - por parte de empresas privadas. Hasta el momento hemos conocido archivos privados (familiares, de empresas desaparecidas...) gestionados y custodiados por archivos públicos para asegurar su conservación como patrimonio documental; ahora estamos viendo archivos públicos gestionados y custodiados por empresas privadas.

Si nos atenemos a lo expresado al principio, me parece discutible que la función archivística constituya una función auxiliar o secundaria de la Administración: ¿Qué produce la administración? La administración se desarrolla y produce en torno al documento, testimonio legal de sus actos; administra la "cosa publica" mediante actos jurídicos objetivados por medio de los documentos que los testimonian, por lo que los órganos que se encargan de su gestión, control, mantenimiento y servicio no parece que puedan tener un carácter auxiliar, secundario o colateral dentro de las funciones propias de la administración, dada además su íntima relación con la fe pública. La función archivística no tiene un carácter finalista, sino que está fuertemente incardinada en la administración general con un carácter transversal con respecto al resto de los servicios y departamentos de la organización a que pertenecen: *los Archivos son Administración*.

Por otro lado, lo cuestionable de la licitud de la tercerización de la custodia de los archivos de la administración pública estriba en que sus fondos documentales están integrados en gran parte por documentos públicos de carácter nominativo muchos de los cuales, además, contienen datos que afectan a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los ciudadanos. Ahora bien, estos ciudadanos, no lo olvidemos, no comunican a la administración estos datos por un acto de libre voluntad, de libre y legítima aceptación de una relación jurídica, sino que están obligados a ello por una disposición legal. Un ciudadano no es libre de empadronarse o no: tiene obligación legal de hacerlo; eso sí, en el municipio de su elección. Un ciudadano no puede decidir libremente si quiere poseer o no un documento que lo identifique, como el D.N.I. La administración no puede ceder los documentos que contienen esos datos a empresas privadas y mucho menos sin la autorización previa de los ciudadano

Además, y como luego veremos, no sólo se están externalizando archivos y procesos archivísticos claves referentes a datos personales, sino a la seguridad nacional, al menos en lo que cabe deducir a priori a la vista del tipo de archivos afectados por estas actuaciones.

Abundando en los riesgos que supone esta fórmula de gestión de documentos públicos, una empresa privada no tiene como fin el servicio público sino el beneficio empresarial y cuanto más elevado sea éste, mejor. La administración contratante podrá exigir que los documentos sean tratados por personal cualificado profesionalmente, pero no imponer a la empresa una política determinada de contratación de este personal. En el caso de que los empleados que van a gestionar estos archivos tengan una cualificación profesional adecuada, los precarios contratos temporales, o incluso -como se da el caso- la subcontratación de otras empresas para el manejo directo de los documentos, no constituyen el mejor sistema para obtener la fidelización de los trabajadores o controlar su obligación de respeto a la confidencialidad de los datos contenidos en los documentos, cuestión básica ésta si estamos tratando del manejo y custodia de datos confidenciales -o, cuando menos, sensibles- de gran cantidad de ciudadanos. Ni, por otro lado, va a tener un conocimiento tan profundo del organismo que los genera, sus necesidades y características propias entre los de su mismo género como lo tendría su propio personal, conocimiento básico para un correcto diseño de su sistema de gestión y tratamiento archivístico, muy diferente del documental.

Llama poderosamente la atención otro aspecto de la externalización de archivos públicos sobre el que ha incidido el severo informe del Tribunal de Cuentas en el caso de los archivos de historias clínicas de varios hospitales del Insalud en régimen de tercerización: La fuerte dependencia que se crea con respecto al contratista, dado que, en caso de sustitución del mismo, se generan de nuevo gastos de inventario y traslado de locales, que, por cierto, suelen ser externos y estar alejados del organismo que los genera y utiliza, además de ser propiedad del contratista, lo cual siempre supone un riesgo añadido para su seguridad y confidencialidad y no está muy claro que sea más rentable que adquirir un local y gestionar el servicio con personal propio. Parece ser que algún hospital cuyo archivo está tercerizado en estas condiciones, ya está pensando en retornar los documentos al centro por lo elevado de los costos de los continuos viajes, costos que tiene que asumir la institución contratante.

La obligada limitación temporal de los contratos -puesto que son contratos de prestación de servicios- no favorece precisamente -en ausencia de un órgano archivístico en la institución u organismo contratante que establezca las directrices de un sistema de gestión de carácter global que garantice la aplicación de pautas normalizadas a lo largo de todo el ciclo de los documentos y dirija y supervise efectivamente los procesos documentales- el establecimiento de sistemas de gestión documental que abarquen la totalidad del ciclo vital de los documentos y garanticen su normalización. Porque, además, la limitación puede afectar también al objeto contratado, en el sentido de que se externalice sólo una determinada fase dentro del ciclo vital de los documentos. Por poner un ejemplo muy simple, no me parece descabellado pensar que cada contratista pueda aplicar criterios diferentes a la clasificación y descripción de los documentos. Aunque los principios archivísticos de respeto a la procedencia de los fondos y al orden

original de los documentos estén firmemente establecidos, todos sabemos que en muchas ocasiones resultan difíciles de aplicar correctamente y que ello conlleva a menudo la necesidad de investigar en fuentes externas a los propios documentos, como repertorios legislativos. La falta de continuidad en la labor de tratamiento documental seguramente será un factor disuasorio para acometer con el rigor suficiente estas tareas.

En estrecha relación con lo anterior, la mayoría de estas empresas se nutren, en el mejor de los casos, de documentalistas y bibliotecarios cuyos criterios difieren notablemente de los archivísticos, donde el establecimiento de las relaciones orgánicas entre los documentos es fundamental para su correcta fiabilidad e inteligibilidad.

Si nos centramos precisamente en estas propiedades intrínsecas y esenciales del documento de Archivo sobre las que descansa su fiabilidad como fuente de investigación histórica - la autenticidad, organicidad e integridad - están en gran medida avaladas por el carácter ininterrumpido de la custodia por parte del organismo que los genera o por la del Archivo de carácter público al que sean transferidos en virtud de una disposición o norma legal. A mi modo de ver, aunque se me pueda objetar que legalmente la custodia no se ve interrumpida, la variedad y cantidad de “custodiantes” restará fiabilidad con respecto a la conservación de las propiedades esenciales de los documentos.

Otra consecuencia indeseable de esta forma de gestión a tener en cuenta es la posible pérdida de confianza en la administración de particulares poseedores de documentos, que dudarán seriamente a la hora de depositarlos en una institución pública para su más segura conservación y custodia si observa que ésta, en vez de dotarse de los medios necesarios para ello, delega estas funciones en una o varias empresas privadas. A este respecto hay que tener en cuenta que la Ley de Patrimonio en su artº 52.4 señala que, a fin cumplir con la obligación de permitir el acceso a los investigadores, los poseedores de bienes documentales pueden sustituir ésta por su depósito temporal en un Archivo, Biblioteca o Centro análogo de carácter público, e insisto en lo de público.

Otro aspecto que queda en el aire es el servicio que sobre estos fondos tercerizados se va a prestar al ciudadano, al investigador: ¿asesorarán estas empresas a los estudiantes que necesiten acceder a estos fondos para sus trabajos académicos o a los investigadores para sus trabajos científicos como lo hacemos los archiveros con el conocimiento profundo de la institución, fruto de años de trabajo en ella? ¿Los difundirán adecuadamente y con la voluntad de servicio público a la mayor cantidad y variedad posible de ciudadanos? Y no olvidemos que la Administración tiene la obligación constitucional, no sólo de conservar la documentación que genera, como patrimonio documental que es desde el momento de su creación, sino de promover la investigación y acercarlos al ciudadano para su uso cultural.

A la larga, la generalización de este indeseable sistema de gestión supondrá el desmantelamiento de la función archivística de la administración pública que quedará en una grave situación de falta de medios materiales y personales con los que hacer frente a la gestión y custodia de sus propios documentos si, por ejemplo, por un cambio en las pautas del mercado, las empresas de servicios dirigen sus actividades hacia otros sectores más rentables.

Por otra parte, para que la actividad de estas empresas sea rentable custodiarán y gestionarán archivos de diferentes administraciones tendiéndose hacia una concentración en unos cuantos grupos empresariales privados que gestionarán una enorme cantidad de documentos con datos sobre muchos aspectos de la vida y actividades de los ciudadanos y de la Administración. La información es poder y la tentación puede ser muy fuerte. La opacidad respecto a los auténticos dueños de las empresas, hoy moneda común en el mundo empresarial y financiero con las técnicas de “ingeniería” financiera y empresarial puede ocultar casos de severa y preocupante colisión entre los intereses públicos y los privados en este terreno: cuando estaba perfilando este artículo, se citaba, en un programa radiofónico sobre la externalización de la seguridad y custodia, no ya de documentos públicos, sino de edificios públicos, el caso de un juzgado custodiado por empleados de una empresa privada cuyo dueño era un banquero sobre el que se estaba instruyendo un sumario en ese mismo juzgado.

Que no se vea en mi actitud ningún tipo de oposición a las empresas privadas de servicios de gestión documental: además de poder, en teoría, estar integradas por profesionales tan competentes como los que prestamos servicios en las administraciones públicas, estas empresas suponen una esfera de actividad profesional que antes no existía y su actividad puede y debe favorecer la discusión, y por ende el enriquecimiento de la teoría y praxis archivística general. Los archiveros de la administración no estamos en posesión de la verdad y es perfectamente legítimo recurrir a la contratación de empresas de servicios de gestión documental en casos concretos y en determinadas circunstancias como pueda ser un ingreso extraordinario de documentos cuyo tratamiento sea imposible de asumir por el personal del archivo ya sea por su volumen o por su especificidad; pero siempre con un carácter auxiliar de la gestión. Lo que no me parece legítimo -y bastante cuestionable su legalidad- es sustituir un órgano público por una empresa privada para el desempeño de la función archivística que es función pública de carácter permanente y no instrumental y para cuyo desempeño es necesario el ejercicio de la autoridad.

Resulta además sumamente chocante que se externalicen funciones tan delicadas desde el punto de vista del interés público como las archivísticas, mientras que otras, como la organización de festejos o actividades de ocio, perfectamente “externalizables”, son ejercidas mediante gestión propia de la administración

¿Qué dice la ley al respecto? Pues salvo error u omisión involuntaria por mi parte, nada. En cuanto a la legislación de carácter estatal, la Ley 16/85 de PHE en su artº 36 dice que los bienes integrantes del PHE deben ser conservados *mantenidos y custodiados por sus propietarios* o, en su caso por los titulares de derechos reales o por sus poseedores.

El artº 57 de la misma Ley dice que una vez tramitados y depositados y registrados en los *Archivos centrales* de las correspondientes entidades de derecho público, los documentos quedarán al libre acceso del ciudadano con las excepciones referentes a los documentos con datos de carácter personal y los referentes a la seguridad y defensa del Estado y la averiguación de delitos.

Asimismo, el artº 65.1 establece que cada departamento ministerial asegurará *la coordinación del funcionamiento de los archivos del ministerio y de los organismos a él vinculados* y el 65.2 dice que la documentación de los organismos dependientes de la Administración del Estado será *regularmente transferida, según el procedimiento que reglamentariamente se establezca a los Archivos del Estado*.

En cuanto a las leyes autonómicas en materia de Archivos, la única norma legal que se refiere expresamente a la externalización de Archivos es la recientemente aprobada Ley de Archivos y Documentos de Cataluña que establece, con respecto a la gestión de los documentos públicos (artº 8) que “ la organización, la evaluación y la conservación [...] y el acceso a estos son responsabilidad directa de los titulares respectivos. En caso de que las administraciones o las entidades titulares de documentos públicos contraten tareas relativas a estas funciones con empresas privadas se han de reservar la definición del sistema de gestión documental y la dirección y supervisión de la actividad contratada.”

La Agencia de Protección de Datos, desde mi punto de vista, se lava las manos al respecto, tal y como se puso de relieve en el caso de la tercerización de archivos de historias clínicas, con datos especialmente protegidos por la ley que no pueden cederse ni consultarse sin autorización previa del interesado. Parece ser que la Agencia estimó perfectamente legal la actuación puesto que no se habían cedido ficheros de datos automatizados, sino “solamente” documentos, haciendo hincapié, eso sí, en que los responsables de la confidencialidad de los datos eran las instituciones contratantes, no el contratista.

Las razones más esgrimidas para justificar la externalización suelen ser la acumulación de documentos desorganizados, la falta de personal y la falta de espacio. Más bien habría que hablar de falta de previsión, de políticas de actuación a corto plazo, que no son las más eficaces en materia de Archivos por su propia naturaleza, y de predominio de una mentalidad ultra-liberal en la Administración -y en la propia sociedad- que pone el énfasis en el ahorro de costes a corto plazo y la promoción de la actividad empresarial privada, más que

en el servicio público, que no tiene por qué ser rentable económicamente. La Administración no debe aplicar a su gestión criterios empresariales de obtención de beneficios o disminución de costes caiga quien caiga, sino criterios de rentabilidad social, economía y eficacia en sus actuaciones.

La solución hubiera estado -y está- en impedir que el problema surja, mediante el *desarrollo reglamentario de la ley* de PHE y las diferentes autonómicas, normalizando y regularizando las transferencias entre Archivos establecidas en ellas, la *colaboración entre administraciones* para la gestión y conservación del patrimonio documental -principio de actuación presente en todas ellas- y en la *aplicación en la Administración de los principios de gestión documental* y de su concepto básico de *ciclo vital de los documentos*.

Persiste aún -a pesar de los innegables y firmes avances en el sentido correcto sobre todo en la esfera de la administración local y varias autonómicas- una visión simplista, reduccionista e historicista de los Archivos que tiende a asimilarlos con órganos o centros que prestan servicios de carácter finalista, poco rentables, administrativa y políticamente hablando, que almacenan los “papeles inútiles” que sólo tienen interés para la administración de manera ocasional y para cuatro investigadores.

No sería necesario el discutible recurso a la tercerización de la función archivística de la administración pública si esta hubiera asumido de forma generalizada la existencia de los archivos como un órgano más de su organización con unas funciones de gestión documental básicas para la agilidad y eficacia de su propio funcionamiento, para asegurar la fluidez de sus relaciones con los ciudadanos y la transparencia de sus actos, la defensa de los derechos y deberes de ambos, acreditados en los documentos, y para garantizar la conservación de su memoria histórica y la proyección y explotación cultural y social de los yacimientos de información que son los Archivos, facilitada enormemente por las nuevas tecnologías de información y comunicación que permiten salvar las distancias espacio-temporales en la difusión de los fondos, preservando al mismo tiempo su conservación, y ampliar y diversificar enormemente el concepto de usuario (pensemos solamente en las posibilidades ofrecidas por la digitalización y el correo electrónico).

Pero es responsabilidad de los archiveros apostar decididamente por la asunción de unas funciones dentro de la administración que no se reduzcan a las tradicionales “recoger, custodiar, describir y servir” y anteponer como primeras de las funciones archivísticas las propias de la gestión documental, del control del ciclo vital de los documentos, implicándonos en su fase de creación, analizando la producción, el trámite y los valores del documento, para controlar su generación, mantenimiento, su uso, su acceso y determinar su destino final, ya sea este la eliminación o la transferencia al archivo para formar parte del patrimonio documental.

Sólo de esta forma podremos afianzar el papel de la función archivística dentro de nuestras organizaciones como función de la que dimana una rentabilidad obvia y directa porque asegura la fluidez del circuito documental y evita la desorganización y la acumulación de “papeles” que conlleva importantes costos de personal -y otros recursos preciosos, como espacio y tiempo de trabajo empleado en la busca de información necesaria para la gestión, información que, no lo olvidemos, es también un recurso con un valor económico indiscutible- y, por un medio o por otro, el riesgo de pérdida de patrimonio.

Estos *centros de archivo correctamente integrados en la estructura organizativa* de una administración, como *servicios de carácter horizontal o transversal* -que no finalistas- pueden servir como ejemplo para aquellas otras que, careciendo de órgano que desempeñe las funciones archivísticas, todavía duden en su creación.

Para finalizar enumeraré sólo algunos ejemplos de contratación de empresas privadas para el desempeño de funciones y tareas archivísticas, cuyos anuncios han aparecido en el B.O.E. a lo largo de estos últimos años y que me parecen relevantes para ilustrar todo lo expuesto, a reserva de hacer constar que desconozco los pliegos de cláusulas técnicas y administrativas que rigieron su licitación, excepto en el último de los casos.

#### Año 1996

- Contratación del depósito, custodia, gestión y tratamiento del Archivo de la Tesorería Gral. de la Seguridad Social durante 1 año. En el 2001 la Tesorería vuelve a contratar los mismos servicios, añadiendo el expurgo y por un periodo de tiempo mayor: del 2001 al 2003.

#### Año 1998

- El Consejo de Seguridad Nuclear contrata los servicios de catalogación y digitalización del Archivo del Consejo de Seguridad Nacional

#### Año 1999

- El M<sup>o</sup> de Justicia contrata el servicio de gestión y custodia de documentos pertenecientes al Archivo de la Dirección Gral. de Objeción de Conciencia.

Omito los concursos para la externalización de la gestión y custodia de archivos de historias clínicas por ser conocidos del público en general al haber sido objeto de amplio debate en los medios de comunicación y finalizo con un ejemplo de mi Comunidad, en cuyo Parlamento se está debatiendo actualmente una Ley de Archivos, que ha aprobado el Decreto 36/2001 de desarrollo de la Ley 11/98 de Patrimonio Histórico de Cantabria en cuyo art<sup>o</sup> 2d. se propone crear y mantener los órganos y unidades administrativas encargadas de la gestión del patrimonio cultural dotándolos de personal adecuado con capacitación técnica y medios



suficientes para el cumplimiento de lo establecido en el decreto. Sin embargo, el 21/12/2000 se convocó concurso para el servicio integral de archivos y documentos del Gobierno Regional por una cuantía de 16 millones y con un plazo de ejecución de 2 años. Me gustaría pensar que es para dejar todos los documentos organizados para cuando, en cumplimiento de la futura Ley, se creen los archivos centrales de consejerías y organismos dependientes y el Archivo General de Cantabria, pero me hubiera parecido mucho más correcto, adecuado y legítimo que se hubieran empleado esos recursos en la creación o dotación de órgano/s archivísticos que evaluaran las necesidades, diseñaran el sistema y planificaran y controlaran las actuaciones, entre las que pudiera haber estado la contratación de servicios externos con un pliego de condiciones técnicas más riguroso, por ejemplo.

Como bien observaba un alumno del Taller de Archivística impartido en la UIMP este verano en Santander -en una de cuyas mesas redondas participé con la exposición origen de este artículo- resulta paradójica la cantidad de obstáculos que se ponen al investigador y al ciudadano común para acceder a los documentos y la “alegría” con que la misma Administración encomienda a empresas privadas su custodia.

