

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

IMPLICACIONES JURIDICAS DE LA MECANIZACION ADMINISTRATIVA

016:65.011.54:35

Síntesis del libro de igual título, de KARL ZEIDLER (Estudios Administrativos. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, año 1963, págs: 72).

I. Observación preliminar

1. OBJETO DEL ESTUDIO

La presente investigación se centra en la relación entre la tecnificación de la Administración y el Derecho administrativo. Es irrelevante para la misma la cuestión de las posibilidades de utilización óptima de los recursos de la técnica. Las consideraciones del autor dan por supuesta la tecnificación de la Administración, sin contemplarla, en cambio, con los ojos del economista de la empresa o del técnico en racionalización. Únicamente se ocupa de

examinar las consecuencias que este fenómeno produzca en el plano jurídico. El presente estudio sólo aspira, en frase del autor, a conclusiones provisionales constitutivas de un punto de partida. Todavía se carece de un estudio específicamente jurídico-administrativo de la cuestión.

2. CONCEPTO DE LA TECNIFICACIÓN

Tras esta denominación se oculta algo incierto e inseguro. No se han querido emplear los términos más usuales de «automación», «automati-

zación» o «mecanización de la Administración», porque tales conceptos carecen de una definición clara e inequívoca.

La voz «tecnificación» puede servir como piedra de toque para definir el complejo proceso de la actividad administrativa realizada por medio de máquinas. Entendemos por tal el empleo de la máquina de escribir, de la máquina multicopista, del dictáfono o del teléfono, del teletipo, de la máquina convencional de fichas perforadas, así como del uso del ordenador electrónico o del semáforo de tráfico. Los problemas de Derecho administrativo, y también, en parte, de Derecho político, relacionados con el empleo de los ordenadores y las instalaciones automáticas de regulación del tráfico ofrecen un interés de primer orden.

II. Bases del Derecho Administrativo

El examen de las mismas sólo consiste en una visión panorámica general, cuya exclusiva finalidad ha de ser, por otra parte, aguzar la visión para descubrir «lo nuevo».

1. CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La dificultad de la definición de la Administración pública es de todos conocida. Como prueba de ello es que, hasta ahora, no ha sido posible hallar una definición positiva satisfactoria y practicable del concepto de la Administración pública.

A los efectos de nuestra temática, entendemos por Administración pública la total actividad de los órganos de la Administración. Administración pública es administración

en sentido orgánico y en sentido funcional. Administración pública es actuación de los entes administrativos. A nosotros sólo nos interesa un sector de dicha actuación, a saber: el que tradicionalmente es designado con el nombre de «Administración ejecutora de la Ley». La vinculación de la Administración a la Ley es de una intensidad diversa. El ámbito de dicha vinculación oscila entre el acto de ejecución prescrito y la decisión obligatoria acerca de si se ha de actuar o no.

2. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por actuación administrativa se entiende en el estado de Derecho la actividad jurídicamente ordenada de la Administración. Por Derecho administrativo, en cuanto parte del Derecho público, hay que entender aquellos principios jurídicos en parte formulados positivamente y en parte no escritos, que regulan la actividad soberana de la Administración. Entre ellos se cuentan las normas de organización, los preceptos reguladores del procedimiento administrativo o de la competencia de los órganos, el derecho de la función pública o la regulación de la responsabilidad.

El moderno Derecho administrativo es un Derecho administrativo doblemente vinculante, es decir, la norma jurídico-administrativa es obligatoria no sólo para el «súbdito»—como en el Estado de policía—, sino que «la doble eficacia de la norma jurídica—señala Otto Mayer—escinde a ésta en la doble dirección de que, por una parte, se determina lo que es conforme a Derecho para el *súbdito* del Estado y, por otra, el *poder ejecutivo* queda obligado al mismo tiempo a proceder con arreglo al mis-

mo». Dentro del marco de esta consideración, el efecto vinculante de la norma jurídica para el poder ejecutivo ocupa el primer plano.

Dado que el Derecho en general sólo es concebible entre seres humanos, el Derecho administrativo presupone también la presencia de seres humanos en la Administración. Y ello por definición, puesto que el destinatario de las normas jurídicas sólo puede ser en último término el hombre, y sólo la conducta humana puede ser objeto de regulación normativa.

Para determinar nuestro centro de gravedad cabe deducir que el Derecho administrativo es el complejo de las normas jurídico-públicas que regulan la actividad humana dentro de la Administración pública. Este es el aspecto del Derecho administrativo que hay que tener presente al enjuiciar la tecnificación de la Administración desde el punto de vista jurídico-administrativo. Esto nos lleva ya a plantear la cuestión de la medida en que el empleo de máquinas como instrumento de la Administración tiene cabida dentro del sistema hasta ahora imperante del Derecho administrativo o si a partir de una determinada línea se hace patente la necesidad de complementar las consideraciones hasta ahora constitutivas del Derecho administrativo.

3. EXPLICACIÓN DE ESTA TESIS

Para explicar debidamente esta tesis inicial hagamos remisión a algunas esferas de nuestro Derecho administrativo (alemán):

a) Decisión discrecional.—Hablar de Administración discrecional o Administración reglada sólo tiene sen-

tido si por Administración entendemos el hombre actuante, ya que sólo puede haber discrecionalidad en la esfera estimativa o valorativa.

b) Acto administrativo.—La teoría de la actuación de la Administración en la configuración específica del acto administrativo tiene su arranque también en el hombre actuante en la Administración. Las categorías de «conforme a Derecho» y «antijurídico», debido a su entronque con el concepto del Derecho, sólo son aplicables a las conductas humanas. De ahí que la orden de parada de un policía pueda ser antijurídica, pero nunca puede serlo el «rojo» del semáforo. Por supuesto, cabe con Obermayer y la opinión dominante dar a la luz roja, por razones procesales, la consideración de acto administrativo. Hay que tener en cuenta solamente que tales actos administrativos no pueden ser aprehendidos con las categorías de otro modo aplicables a la actividad administrativa.

Actos de las autoridades administrativas, en el sentido de las definiciones conocidas, son los actos humanos que son imputados a una autoridad administrativa o a un ente de la Administración soberana.

La Administración soberana era Administración exclusivamente ejercida por hombres en nombre del ente administrativo. Mientras que el hombre no pudo ser sustituido en esta función no se hizo precisa una consideración crítica. El acto administrativo emanado de la máquina, al que en un sentido más preciso quisiéramos denominar «producto administrativo», nos parece que pone en tela de juicio, en múltiples aspectos, el sistema del Derecho administrativo. Antes de enjuiciar esta proble-

mática pasaremos a considerar el desarrollo técnico de la moderna actuación administrativa soberana.

III. Administración y técnica

1. EVOLUCIÓN

El afán del hombre de hacer más fácil su trabajo no es nuevo. Siempre ha meditado en la posibilidad de encontrar medios que le ayudaran a emplear la energía humana sin un gasto excesivo de la misma y sin sufrir daño en la realización de sus trabajos. Tales medios son la utilización de las fuerzas animales, pero, sobre todo, los aparatos creados por la técnica, desde el arado hasta el calculador electrónico.

No es de extrañar que también el hombre actuante en la Administración se halle sujeto a la misma ley de evolución. Así encontramos en la moderna Administración cada día más el afán de marchar al compás del progreso técnico; esta expresión no está tomada aquí en sentido valorativo. Un ente público está bien dotado de medios reales para la realización de su misión administrativa. Hoy día la situación al respecto es tal que el funcionamiento de la Administración apenas es concebible sin máquina de escribir, teléfono o teletipo; aparatos fotocopiadores, máquinas de calcular o dictáfonos.

2. DIVERSA INTENSIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS MÁQUINAS

Los instrumentos técnicos de la Administración son de una *intensidad administrativa* desigual, siendo de gran relevancia los límites de tal intensidad desde el punto de vista jurídico-administrativo. Por intensi-

dad administrativa de los instrumentos técnicos se entiende la influencia que los mismos ejercen sobre la actividad de ejecución de la Ley. Dicha influencia es de fuerza diversa, y por ello también los eventuales defectos de la máquina son de una relevancia jurídica diversa.

No es fácil determinar el valor de las distintas máquinas desde este punto de vista. Sólo ciertos casos extremos arrojan alguna luz sobre el problema aludido. Tiene una importancia jurídica el que una máquina sustituya en todo o en parte al funcionario previsto en principio para dictar las decisiones o que influya en su decisión en una forma no controlable por él.

3. CRITERIO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INTENSIDAD ADMINISTRATIVA

Como criterio para establecer la gradación hay que tener en cuenta la proximidad a la decisión soberana (humana). Para el tratamiento del hombre actuante en la Administración, que produce unas consecuencias jurídicas hacia fuera, es irrelevante el modo en que sea abierto el sobre que contiene la declaración de ingresos a efectos tributarios, como igualmente la forma en que sea estampada la fecha de entrada de una instancia o el lugar en que conste la dirección en la carta del ente administrativo.

Si por decisión soberana hemos de entender, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la decisión de una persona que obra en nombre de un ente administrativo, cabe determinar la «proximidad a la decisión» en función de la medida en que la acción humana es sustituida por la máquina. Piénsese, por ejemplo, en el empleo de la máquina de escribir o

de multicopiar en la producción de los actos administrativos. Tales instrumentos técnicos pueden quizá ser calificados, en comparación, el abridor de cartas y otros semejantes, como dotados de una intensidad administrativa mayor, por cuanto que su utilización se halla más próxima a la fase final de la formación de la voluntad jurídicamente relevante. Desde el punto de vista del Derecho administrativo, estas máquinas no poseen relevancia jurídica alguna, puesto que el punto final de la formación de la decisión es también aquí un proceso que emana de un funcionario concreto que se identifica de un modo puramente externo; por ejemplo, firmando los documentos realizados por medio de la multcopista. Aun cuando la relación entre las actividades humanas de la Administración y el caso concreto resuelto puede ser muy fugaz en las decisiones de supuestos masivos, diferenciados entre sí únicamente por el nombre del respectivo interesado, nunca existen, sin embargo, dificultades en cuanto a la calificación jurídica de tales decisiones como actos administrativos en sentido tradicional.

Podemos decir que el empleo de los aparatos técnicos pudo ser ignorado por el Derecho administrativo mientras la decisión soberana iniciada por un ser humano se hallaba a cargo de la voluntad de éste hasta que salía de la esfera interna de la Administración. Si la máquina se intercala solamente para poder realizar la decisión con mayor rapidez, de manera más racional o con menos peligro, no produce ningún efecto que afecte a la esencia del Derecho administrativo.

4. RECAPITULACIÓN

Mientras el empleo de los instrumentos técnicos en la ejecución de la Ley se mantenga bajo el control y la responsabilidad del funcionario, por lo menos en la última fase, es decir, en la de la producción definitiva del acto administrativo jurídicamente relevante, el jurista administrativo podrá comportarse pasivamente ante la evolución técnica. Este tipo de instrumentos técnicos auxiliares en la ejecución de la Ley tiene sólo una intensidad administrativa jurídicamente no relevante.

IV. La máquina sustituye al hombre

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La evolución técnica permite hoy un empleo distinto de la máquina. Característica común de toda la utilización de máquinas jurídicamente irrelevante es la función subordinada y de rango inferior que desempeña la máquina con respecto al hombre actuante. Es un instrumento técnico-auxiliar que ayuda a «facilitar» el trabajo, pero que, en cada fase de su utilización, y también por lo que respecta a su producto, permanece sujeto al control humano. No influye de una manera autónoma en la decisión administrativa.

Decisiones mecánicas absolutamente autónomas, es decir, sin relación alguna con un acto de voluntad, no existen actualmente en nuestra esfera. La parte iniciadora de la formación de la voluntad no puede ser sustituida por ninguna máquina, y sin la voluntad del hombre «no actúa» ninguna máquina. No obstante, la técnica pone a disposición del hom-

bre instrumentos que, pasado dicho momento iniciador, casi no necesitan de él.

El ente administrativo que resuelve emplear aquéllos se conforma con esa independización en mérito de las demás ventajas. Es inherente a tales máquinas la tendencia a sustituir al hombre, si no totalmente, al menos en una proporción considerable. Las denominaremos relativamente autónomas para distinguirlas de los instrumentos antes descritos. Esa relativa autonomía es lo que otorga relevancia jurídica a su utilización.

2. BIPARTICIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La nueva y diferente configuración de su uso hace que los instrumentos técnicos no cumplan ya una función auxiliar en la elaboración de las decisiones. A los efectos de nuestra argumentación conviene preguntarse si la posibilidad de dar a la máquina una utilización de «rango superior» no conducirá a una modificación de la estructura del acto de la Administración, del acto administrativo:

a) Acto administrativo en sentido convencional.—Nos parece que está caracterizado éste por lo unitario del proceso de subsunción del supuesto de hecho en la norma legal y del resultado de la misma, la decisión jurídicamente relevante hacia fuera.

Consideremos la producción de una liquidación tributaria relativa a la solicitud de concesión de la compensación por el impuesto anual sobre el salario. El funcionario de la oficina de Hacienda analiza los datos facilitados por el solicitante a la luz de las leyes vigentes (subsunción). Después tiene lugar el cómputo de la suma, que en virtud de la Ley ha de ser devuelta al solicitante (concreti-

zación de la voluntad de la Ley). En este proceso, la moderna Administración de Hacienda se servirá de las máquinas más diversas, pero el último acto decisivo es la incorporación, documentada por medio de la firma del funcionario aludido, del resultado del cómputo a la voluntad decisoria del órgano. Por medio de la firma se identifica el funcionario con el cómputo. Con ello responde de la liquidación hacia dentro y hacia fuera. En caso de cómputo falso debe responder ante el ente administrativo. Su conducta es punto de partida para juzgar si procede o no la indemnización por lesión del deber funcional.

b) Decisiones con ayuda de máquinas de intensidad administrativa. Una fisonomía diversa presenta la decisión administrativa formada por medio de máquinas de intensidad administrativa. El criterio común de este tipo de decisiones administrativas es la falta total o parcial de control humano, y con el mismo de imputabilidad a un ser humano concreto oculto tras la decisión.

En un supuesto, tenemos la regulación soberana del tráfico callejero por medio de semáforos de funcionamiento mecánico. La autoridad competente para la regulación del tráfico, que se decida por la sustitución del policía por un «semáforo de marcadore» o por un «semáforo de luces» determinará, previa una detenida observación del flujo del tráfico, las fases respectivas del rojo y del verde. En este estadio no puede hablarse todavía de una decisión relevante para el Derecho administrativo. Esta entra en juego cuando el semáforo es puesto en marcha. Las órdenes o prohibiciones concretas o individuales que entonces da la luz o la po-

sición de la flecha a los vehículos o peatones en movimiento son de naturaleza soberana; pero tras las mismas no se halla, como en el supuesto de la regulación del tráfico por un policía, una actuación voluntaria de una persona, referida, además, específicamente al caso individual. De aquí que el rojo y el verde del semáforo sean tolerables, aun cuando quizá, por la concreta situación del tráfico, no «aludan» a ningún usuario concreto del tráfico—situación que en el caso de guardia de circulación actuante sólo sería concebible admitiendo la existencia de una perturbación mental en el guardia.

Pero para explicar una actividad mecánica jurídicamente relevante difícilmente podrá trazarse el paralelo con el acto administrativo del funcionario mentalmente perturbado. La diferencia que excluye toda analogía estriba en que el rojo del semáforo no es una acción directamente humana. Lo decisivo en contra de la analogía ha de ser, sin embargo, el que un defecto típico de la Administración moderna no puede ser comparado con una situación atípica de la normal función administrativa.

En la apreciación jurídica de las decisiones de las instalaciones de regulación mecánica del tráfico hay que arriesgarse más bien a dar el paso hacia una nueva consideración. Tales decisiones no pueden ser calificadas de actos administrativos en la acepción tradicional, por cuanto que son independientes de la voluntad del hombre actuante en la Administración, y en tal ámbito sustituyen al funcionario.

Se trata en el supuesto anterior de un ejemplo tomado del ámbito de la

Administración actuante discrecionalmente. Vamos ahora a estudiar nuestra tesis de la bipartición de la función administrativa en un ejemplo tomado del ámbito de la Administración reglada examinando para ello una liquidación tributaria producida con la ayuda de un ordenador electrónico. La utilización cada vez más frecuente de tales aparatos sólo es explicable si se sabe que con ellos el trabajo administrativo debe ser simplificado. Para nuestro tema, dicha simplificación se refleja en el hecho de que un procedimiento, tradicionalmente a resolver por un funcionario, de producción de un acto administrativo es sacado del ámbito de responsabilidad del funcionario de formación jurídica y puesto cada vez más en las manos del matemático o del ingeniero. La liquidación fiscal así practicada sólo puede ser enjuiciada, hasta la comprobación de los datos, bajo el doble prisma de la legalidad y antijuridicidad. Los errores realizados en la valoración de los datos corren de cuenta del técnico, que se desinteresa de la función de aplicación de la ley o de la máquina.

La separación de los dos procesos se manifiesta externamente, sobre todo cuando la valoración de los datos no es llevada a cabo dentro de la esfera propia del órgano administrativo (Administración de Hacienda), sino por centrales de cálculo de empresas privadas.

c) Actuación administrativa y producto administrativo.—La realidad así esbozada de la moderna función administrativa y la nueva forma de utilización de las máquinas de calcular no podrán ya ser desconocidas por el jurista administrativo. El acto administrativo en el sentido clásico experimental, por efecto de la aludida

intervención de la máquina, una modificación que le hace perder su carácter unitario. Se divide así en un proceso jurídico y un proceso técnico separado del mismo.

La definición tradicional del acto administrativo precisa de una distinción más sutil, pues sólo la parte subsuntiva, la primera parte de una actividad administrativa de ejecución de la ley encaja plenamente en nuestro sistema. La denominamos *actuación administrativa* (de ejecución de la ley), para así aludir al funcionario oculto tras la misma. La parte realizada a máquina y sustraída a la responsabilidad y al control del funcionario directamente interesado en la función de ejecución de la ley será denominada para mayor claridad *producto administrativo*. La actuación administrativa y el producto administrativo forman en conjunto el (concepto procesal de) *acto administrativo*. La importancia de ambas partes será diversa, según que se trate de la esfera de la Administración reglada o de la esfera de la Administración discrecional.

3. RAZONES EN FAVOR DE LA DISTINCIÓN

a) Anhelos científico.—La parte de nuestra disciplina que hace referencia al Derecho vigente se halla en una continua relación de intercambio con la práctica de la vida jurídica. De ahí que se oriente a menudo a la sistematización, a la búsqueda de principios generales por el método inductivo. Un ejemplo típico es al respecto el concepto de acto administrativo acuñado por la ciencia. Para que conserve su practicabilidad y evitar que se convierta en una forma vacía, despreciadora de las realidades, ha de ser sometido a la

prueba de revisar de tiempo en tiempo su valor expresivo y de confrontarle con la realidad administrativa. La afirmada separación de los elementos de un acto administrativo de estilo moderno—actuación administrativa y producto administrativo—nos parece, por tanto, adecuada ya desde el punto de vista puramente científico.

b) Aspecto jurídico-filosófico.—La tecnificación no significa otra cosa que el desplazamiento de la persona de formación jurídica encargada de la aplicación del Derecho, del funcionario administrativo orientado al ideal jurídico, por el ingeniero que actúa bajo unas premisas totalmente distintas. La tecnificación de la Administración oculta pues en sí la posibilidad de llevar la profanación del Derecho, que se hiciera patente con la expiración de la Edad Media, hasta su tecnificación.

c) Importancia práctica.—El práctico de la Administración y el Juez administrativo no considerarán suficientemente sólidos los argumentos expuestos. El material de referencia es conocido todavía en una extensión demasiado escasa para que sea posible una visión plena en el momento presente de las consecuencias jurídicas que puede traer consigo la utilización de máquinas de intensidad administrativa.

d) Ambito de la tecnificación.—Es irrelevante para nuestro tema la creciente automatización de la explotación de ferrocarriles o el empleo de ordenadores electrónicos en la Administración militar, o en los censos de población, trabajos estadísticos, etcétera.

Los esfuerzos desplegados por las Administraciones postales para uti-

lizar máquinas que lean las direcciones impresas o mecanografiadas o repartan después el correo ofrecen mayor interés para el Derecho administrativo, dada la naturaleza jurídico-pública de la actividad de distribución de la correspondencia. Con igual atención hay que seguir la evolución por lo que respecta al cheque postal o al teléfono. También es relevante para el Derecho administrativo el empleo de calculadoras electrónicas en el saneamiento de suelos.

Para las consideraciones iniciadas en el capítulo III ofrecen un material idóneo de referencia principalmente los ámbitos de la Administración fiscal, de los seguros sociales, de las cuestiones relativas a las víctimas de guerra o de la Policía. Ya esta enumeración permite apreciar que la distinción entre Administración reglada y Administración discrecional no constituye por sí sola un criterio útil para la contemplación de la evolución técnica.

El criterio ha de ser, por tanto, determinado sobre otra base, una receptividad para los modernos aparatos técnicos existirá allí donde los procesos de trabajo se repitan en gran número y con características esencialmente idénticas. Cuanto más se logre estandarizar, o según la expresión de Rühle, «confeccionar en serie» el proceso de trabajo realizado por un individuo, tanto mayor será la probabilidad de que tales procesos de trabajo se repitan y mayor será la tendencia a confiar al aparato mecánico la realización de dichos procesos masivos.

La resistencia contra la tecnificación será apreciable en un grado mínimo allí donde el ámbito de actuación de la Administración sea muy restringido por disponerlo así la Ley.

Será apreciable al máximo dentro de la esfera de la Administración discrecional.

1. *Estado de derecho y producto administrativo*

La tecnificación progresiva puede conducir a un detrimento considerable del postulado del Estado de derecho de la motivación de los actos administrativos. El cómputo de las tasas telefónicas es un acto administrativo. Mientras la comunicación telefónica sólo era facilitada por medio de la «señorita telefonista», la liquidación de las tasas contenía como anejo una lista de las llamadas y conferencias hechas por el deudor de las tasas. El usuario podía con relativa facilidad llevar un control de sus conversaciones y compararlas con la liquidación que recibía por correo. El nuevo método de cómputo que se hace necesario en interés de la simplificación administrativa escapa a todo control por parte del usuario. Los nuevos cómputos de tasas ya no distinguen entre conversaciones a corta y a larga distancia.

Las categorías de la Administración, conforme a Derecho o antijurídica, necesitan ser completadas en el caso de empleo de máquinas de intensidad administrativa. La teoría del acto administrativo viciado sólo piensa en vicios que puedan ser reconducidos a una persona actuante en nombre de la Administración. El control de la Administración orientado a métodos jurídicos es desplazado por lo que se refiere al ámbito del producto administrativo por la vigilancia técnica de un proceso mecánico. El resultado de una actividad de control así configurada nada puede decir acerca de la juridicidad u

antijuridicidad del proceso, sino solamente sobre la corrección o imperfección técnica del mismo.

2. Responsabilidad por productos administrativos defectuosos

El empleo de máquinas de intensidad administrativa fuerza a una revisión de la regulación de la responsabilidad. La indemnización de los daños por los productos administrativos no puede insertarse en el sistema de responsabilidad de la Administración, que se halla orientada hacia una conducta culpable de los funcionarios o cuando el sacrificio especial y la expropiación están caracterizados por la privación (sin culpa), conforme a derecho o antijurídica (activa). Si la Administración se sirve de máquinas que trabajan con relativa independencia de un ser humano, en razón de las ventajas más diversas, tiene que soportar el riesgo de los fallos técnicos, que son causa de daño, y, en consecuencia, tomar a su cargo la reparación de tales daños. Fundamento del deber de indemnización es entonces únicamente la responsabilidad por riesgo.

V. Problemas Jurídico-políticos de la tecnificación de la Administración

Los problemas jurídicos relacionados con la tecnificación de la Administración no afectan solamente al Derecho administrativo.

1 INFLUENCIAS SOBRE LA LEGISLACIÓN

Si es cierto que para la tecnificación en gran escala sólo son idóneos los procesos de trabajo administrati-

vo, susceptibles de una configuración serial, habrá que determinar en qué medida el progreso técnico ha de influir en el estilo de la legislación. El moderno equipamiento técnico de la Administración dará lugar a que la tendencia a la masificación y uniformización, que también se aprecia en otros órdenes, trascienda de manera más acusada a la legislación. Las nociones de ahorro, simplificación administrativa, racionalización, reducción de funcionarios, liberación del hombre de toda actividad no intelectual e incluso de objetivación de la Administración representan los factores que legitiman tal evolución.

2. TECNIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

El derecho de organización de orientación descentralizada se ve afectado por la tecnificación en tanto en cuanto que la capacidad de rendimiento de las modernas máquinas ejerce una acción centralizadora. Dentro de las posibilidades que la observación de los hechos ofrece, ciertos sectores, como la Administración de la Seguridad Social, estudian la medida en que puede ser simplificado o propiamente unificado el trabajo de muchos entes aseguradores. El jurista tendrá que determinar si existen y dónde vienen impuestos límites a la unificación por parte del principio de la autonomía así como si tal tendencia unificadora puede ser realizada por vía de convenio o por medio de regulación legal.

3 «MACHINE A GOUVERNER»

El monje dominico francés Dubarle introdujo el concepto de *machine à gouverner* en ocasión de una re-

censión de la *Cibernética*, de Wiener. Exponía que los hechos humanos, a diferencia de los datos numéricos, no pueden ser determinados con exactitud en el cálculo y, por tanto, no es posible contar con semejante máquina en un futuro inmediato. La clasificación de la multiplicidad de las posibles decisiones políticas es, sin duda alguna, una cuestión de lucha contra el factor tiempo. Cuanto más se logre reducir ese factor, tanto más cerca se llega a la posibilidad de servirse de las máquinas calculadoras en la elaboración de decisiones políticas. Cuanto menor pueda ser la distancia temporal entre información y transformación en decisión, tanto más próxima se hallará la era de la *machine à gouverner*.

VI. Observación final

La tecnificación es un fenómeno de la Administración moderna, que debería ser menos combatido y contemplado con suspicacia y más conocido y apreciado jurídicamente. La atención principal del jurista debe estar (o debería estar) dirigida siempre al Derecho vigente; pero también está obligado a observar los hechos reales al objeto de no perder nunca el contacto con la realidad. El especial encanto del Derecho administrativo, y sobre todo de su parte no codificada, estriba en su capacidad de adaptación a dicha realidad. Precisamente la ciencia de la Administración es la llamada a encauzar ese proceso de adaptación y a mantenerlo, juntamente con la práctica, bajo su control.—G. LASO VALLEJO,