

PROBLEMAS JURIDICOS DE LA MECANIZACION ADMINISTRATIVA

340:65.011.54:35

Por MANUEL HEREDERO

Sumario: 1. Introducción.—2. La aplicación de los procedimientos mecánicos y la constancia documental de los hechos y actos jurídicos.—3. La elaboración mecanizada de los actos administrativos.—4. Aspectos jurídico-administrativos.

1. Introducción

EL presente trabajo reproduce casi literalmente (1) la comunicación presentada por el autor a las I Jornadas de Estudio sobre Mecanización Administrativa, organizadas por el Ministerio de Educación y Ciencia y celebradas en la Escuela Nacional de Administración Pública durante la primera quincena del mes de diciembre de 1967. El autor se guió, en líneas generales, por el cri-

(1) Además de añadir esta introducción, se han reelaborado algunos párrafos, con el fin de precisar con mayor exactitud las ideas vertidas en los mismos, siempre que ello no implicaba adiciones sustanciales, ya que cuando se han estimado necesarias tales adiciones se ha optado por incluir una nota de pie de página. En dichas notas se incluyen también referencias bibliográficas cuando, para reforzar alguna afirmación del texto, se ha considerado conveniente aducir opiniones de autoridades reconocidas.

terio sistemático empleado ya por Lucien Mehl (2) y que se concreta en la doble vertiente de «Derecho de la Mecanización» y «Mecanización del Derecho», aunque no trazó una subdivisión sistemática rigurosa basada en esta doble vertiente. Por otra parte, procuró concretar su atención en la problemática del procedimiento administrativo, con especial referencia a la actividad cognitiva o instructoria (aportación y determinación de datos, prueba, búsqueda de normas jurídicas, etc.) y a la función aplicativa de las normas jurídicas. En lo relativo a la vertiente del «Derecho de la mecanización», y dentro del marco restringido aludido, analiza la problemática específica suscitada por las imprecisiones y vaguedades que ofrece la legislación sobre contratación administrativa con respecto a los sistemas de proceso de datos. Finalmente se recogen las últimas innovaciones normativas en materia de coordinación interministerial.

En síntesis, pues, los órdenes de cuestiones que se examinan en este trabajo son los siguientes:

- problemas de la prueba documental;
- problemas de la cognición e instrucción del procedimiento administrativo;
- problemas de la determinación y aplicación de las normas jurídicas;
- problemas de la contratación administrativa referida a los ordenadores electrónicos.

2. La aplicación de los procedimientos mecánicos y la constancia documental de los hechos y actos jurídicos

2.1 Una cuestión de importancia desde el punto de vista jurídico estriba en la posibilidad de extender documentos públicos con ayuda de medios mecánicos de escritura o reproducción. A este respecto hay que hacer algunas distinciones. Por una parte, un documento procede ser la simple expresión gráfica o escrita de unos hechos físicos. La constancia de tales hechos mediante el documento público sirve como prueba de los fundamentos de hecho de una petición, instancia o acción jurisdiccional. El documento puede ser

(2) MEHL, LUCIEN: *Les aspects juridiques de l'automation dans l'Administration Publique* (comunicación presentada en la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrada en Opatija, Yugoslavia, en 1968).

igualmente la expresión gráfica no de hechos físicos, sino de una declaración de voluntad enderezada a la producción de unos efectos jurídicos específicos.

2.2 En uno y otro supuesto es preciso que el documento sea imputado a una persona. Si se trata de probar las lindes de una finca mediante un documento, es preciso imputar la descripción de las lindes a alguien o a un ente con facultad certificante. Y si se trata de probar en un juicio o un expediente de jurisdicción voluntaria, los derechos que una persona tiene en virtud de una disposición testamentaria, es preciso poder imputar de forma inequívoca la disposición testamentaria correspondiente. La necesidad de la imputación del documento a una persona o ente suscita el problema de la admisibilidad jurídica de la manifestación mecánica de la declaración de voluntad expresada en el documento, sobre todo cuando se trata de una escritura matriz que debe incorporarse a un protocolo.

2.3 El problema estriba en si sería admisible jurídicamente expresar la declaración de voluntad, en sus sucesivos momentos, por medio de un dictáfono o de una máquina de las que ya existen en el mercado, con las cuales se expresa por escrito lo que se les comunica en forma oral. En principio es admisible, pero sólo en tanto en cuanto el documento así producido reúna unas condiciones en cuanto a la indelebilidad y conservación. Por consiguiente, sólo será admisible la producción mecánica del documento si mediante la misma el documento pudiera ser imputado a una persona y además su escritura fuera indeleble y pudiera conservarse indefinidamente sin sufrir alteración apreciable. Este parece ser el criterio que inspira la modificación del artículo 152 del Reglamento Notarial por el decreto de 8 de agosto de 1958, que autorizó la extensión a máquina de las escrituras matrices notariales, siempre que se dieran al respecto las condiciones de indelebilidad, legibilidad y conservación.

2.4 Por lo que respecta a las copias fehacientes de los documentos notariales o expedidos por un ente u órgano administrativo con facultad certificante, el problema ofrece otro matiz. En este caso no se trata de que la expresión gráfica sea indeleble o se pueda conservar indefinidamente, sino que basta con que no se resienta la imputabilidad del documento a la persona o ente. La posibilidad de trucos y falsificaciones mediante los procedimientos de reproducción fotográfica suscita el problema de la validez jurídica de la *fotocopia* como medio de reproducción de documentos. Dejando aparte la cuestión de la mayor o menor delezabilidad de determinados procedimientos de fotocopia (que sólo revela una imperfección téc-

nica controlable y perfeccionable), el problema se refiere a la concordancia con el original y, consiguientemente, a la imputabilidad del documento fotocopiado.

2.5 Otro problema que podrá surgir en relación con los documentos estriba en los documentos en lengua extranjera o regional. Admitiendo (aunque es problemático, dada la divergencia existente entre los conceptos jurídicos de los distintos ordenamientos) que un día sea posible traducir por procedimientos mecánicos documentos en lengua no oficial, existirá siempre el problema del refrendo, en virtud del cual la traducción adquiera la necesaria eficacia. El ente u órgano que la refrendara asumiría la responsabilidad (objetiva, por riesgo o por negligencia) de la programación, de la formación del «diccionario» y demás cuestiones técnicas implicadas.

3. La elaboración mecanizada de los actos administrativos

3.1 El problema de la resolución mecanizada, es decir, del acto administrativo elaborado por medios mecánicos, se puede plantear fundamentalmente dentro del ámbito de la gestión tributaria, en las operaciones de estimación de bases imponibles y liquidación de los tributos. Igualmente en el cómputo o liquidación de las tasas o derechos devengados por la utilización de servicios telefónicos. También en la liquidación de las cuotas de seguridad social, en las deducciones sobre la retribución, por razón de cargas familiares, etc. En rigor, en estos casos no existe un acto administrativo elaborado por medios mecánicos. Tampoco es del todo admisible la tesis formulada por la doctrina (3) de que en tales supuestos el acto administrativo pierda su unitariedad y se descomponga, en consecuencia, en la actuación del funcionario y la operación mecánica. Conviene a este respecto hacer remisión, siquiera sea brevemente, a la específica configuración del procedimiento administrativo en cuanto sucesión de trámites encaminados a la producción de un acto o resolución.

3.2 La aplicación de los sistemas de elaboración automática de datos determina una escisión de la actividad cognitiva en función de la respectiva posibilidad de realización mecánica. Hay que distinguir al respecto las aludidas actividades de determinación o comprobación de hechos (bases imponibles, semejanza de marcas o patentes, etc.), la mera busca de datos o información sobre disposiciones

(3) ZEIDLER, K.: *Implicaciones jurídicas de la mecanización administrativa*. Madrid, BOE, 1963 (trad. de M. Heredero), pp. 42-44.

aplicables, precedentes, decisiones jurisdiccionales sobre supuestos de hecho análogos y lo que es específicamente actividad aplicativa de normas, raciocinio jurídico o de interpretación analógica de normas. Si en la instrucción no mecanizada de un procedimiento todas estas actividades aparecen confundidas e indiferenciadas, sin que quepa establecer un orden o sucesión temporal de las mismas, la realización mecánica de tales actividades exigiría dicha escisión, por cuanto que la sucesión temporal vendría impuesta por las exigencias de la máquina. Esto implicaría una revisión de las normas procedimentales, en el sentido de establecer una sucesión de fases o etapas de la instrucción.

3.3 La elaboración mecanizada es, sin duda alguna, posible en las actividades de mera determinación de hechos y en lo que respecta a la búsqueda de datos normativos. Este segundo caso no es más que un supuesto de clasificación y selección de datos recopilados en una documentación. Es plenamente posible formar unos índices o diccionarios de resoluciones administrativas, sentencias jurisdiccionales y disposiciones aplicables, mediante un bien estudiado sistema de referencias a unos ficheros de tarjetas perforadas o magnéticas (4). Ello exigiría un previo análisis de cada resolución, sentencia o disposición, referido a las distintas órdenes de cuestiones resueltas tratadas (a modo de *obiter dicta*) en cada una. Las referencias correspondientes nos remitirían a la Colección Legislativa o a cualquier compilación privada. Entre otras ventajas, este sistema tendría la de facilitar el establecimiento de unas tablas de vigencia, con lo cual el precepto del artículo 129-3 de la ley de Procedimiento Administrativo dejaría de ser inoperante.

3.4 Estos aspectos de la instrucción pueden no quedar agotados con las operaciones mecánicas aludidas, siendo precisas a veces comprobaciones, etc. Sin embargo, cabe una inversión del orden lógico de las operaciones de la instrucción, en el sentido de que la elección y aplicación de las normas preceda a la determinación de los supuestos de hecho específicos. Tanto la barra de mando de una máquina contable como el programa del ordenador electrónico pueden ser preparados en base de los tipos impositivos y de los diversos supuestos de exención o bonificación. En consecuencia, esta elaboración mecánica implica una mayor intervención de los no juristas en la actividad instructora (5).

(4) Una reciente carta circular del Colegio de Abogados de Madrid (diciembre de 1968) alude a un proyecto de elaboración de un fichero mecanizado de sentencias, que permitiría la rápida consulta y búsqueda de las mismas.

(5) ZEIDLER, K., *op. cit.*, p. 41.

3.5 Por lo que respecta a la decisión o resolución propiamente tal, es evidente que no cabe una elaboración mecánica, ya que es un problema de voluntad, de aceptación o no de unas propuestas elaboradas en la instrucción del procedimiento.

3.6 El problema que suscitan estas resoluciones dictadas en base de una elaboración mecánica de las operaciones de instrucción consiste en cómo proteger los derechos del administrado en los casos en que dichas operaciones estuviesen afectadas de algún error, debido a un defecto imprevisto de funcionamiento de las máquinas o bien a una preparación defectuosa de las mismas o, incluso, a negligencia del personal correspondiente. A este respecto hay que distinguir los errores susceptibles de ser imputados a un funcionario y los producidos por fallo de la máquina. El tratamiento jurídico de unos y otros debe ser distinto. En el primer supuesto podría exigirse responsabilidad al funcionario negligente, al amparo de los artículos 42 y 43 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (6).

3.7 Más difícil es el segundo supuesto, el del perjuicio causado a un administrado por mero fallo de la máquina. En este caso es preciso acudir al concepto de responsabilidad objetiva o al de responsabilidad por riesgo. O bien se admite que el hecho del empleo de las máquinas crea por sí solo el riesgo de tales fallos o bien se establece la obligación de indemnizar (*damnum sine injuria*), recogida en el artículo 41 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

3.8. Lo referente a la posibilidad de la búsqueda de las normas aplicables a cada caso por la vía de la interpretación, sobre todo en los casos de lagunas del Derecho, es una cuestión más difícil. Implica el previo estudio de un problema más general, el de la reducibilidad del raciocinio jurídico a las funciones de la lógica formal,

(6) El Reglamento Provisional de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (decreto 1850/1968), no obstante su casuismo en la tipificación de las faltas disciplinarias, no ha previsto los supuestos de «culpa o negligencia graves», determinantes de la responsabilidad establecida en el artículo 42-1 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. El apartado g) del artículo 8.º de dicho reglamento sólo prevé los supuestos de «incumplimiento de los deberes por negligencia o descuido inexcusables»; no está claro si en este tipo de falta disciplinaria deben entenderse comprendidas la «culpa o negligencia graves» en relación con los estudios o análisis de los trabajos a mecanizar, la preparación y programación de las máquinas, el manejo de las mismas, etc. Por lo que respecta al segundo supuesto del artículo 43 más bien nos encontramos ante un supuesto de aplicación de la regla del artículo 1.902 del Código civil.

simbólica o matemática (7). Este es un problema sobre el que la actual filosofía jurídica aún no ha logrado unas conclusiones definitivas (8).

(7) La cuestión de la relación entre la problemática de la inferencia lógica formal y la mecanización, y, sobre todo, la de si la reducibilidad de un proceso mental dado a las fórmulas y operaciones de la lógica formal o simbólica implica su «mecanizabilidad», ha sido afrontada en tales términos por MORTIMER TAUBE (*Computers and Common Sense—the Myth of Thinking Machines*, pp. 12-15 de la versión alemana, *Das Mythos der Denkmachine*, Rowolth, 1967), que sienta la afirmación de que, aun dentro de la matemática, hay que distinguir a estos efectos lo formal de lo intuitivo, y que sólo lo específicamente formal es mecanizable. Sólo la deducción formal es, en principio, mecanizable, pero no es siempre fácil deslindar con claridad lo formal de lo intuitivo. Por otra parte, la reducibilidad de un proceso mental dado a una argumentación formal no implica la posibilidad de una total axiomatización de dicho proceso, ya que los propios teóricos de la lógica matemática sostienen que ningún sistema axiomático puede ser a la vez completo y consistente. Más exacta es la formulación de BASSON y O'CONNOR (*Introduction to Symbolic Logic*, Londres, 1965, pp. 140-141), según los cuales la decisión lógica (la determinación de si una fórmula simbólica dada es tautológica o contradictoria) es un proceso esencialmente «mecánico», pero que, si se ideara una máquina capaz de «decidir» sobre la validez formal de cualquier fórmula, dicha máquina tendría un ámbito limitado de aplicación, del cual quedarían excluidas las decisiones del cálculo de predicados (que opera no con proposiciones simples, sino con argumentos y predicados, es decir, con los elementos constitutivos de las proposiciones). En todo caso, es indudable que el primer paso obligado para determinar si un proceso mental dado es o no susceptible de mecanización, es la previa determinación de la posibilidad de su reducción a operaciones de la deducción formal o simbólica. Con esto, en rigor, se enfoca desde una nueva perspectiva el viejo ideal de la *mathesis universalis*, expresado ya por Raimundo Lulio, Leibniz e incluso Descartes, pero que hasta la aparición de los ordenadores electrónicos no ha podido ser contemplado como viable técnicamente, aunque dentro de los límites que impone lo formal.

(8) Los estudios de lógica jurídica han experimentado en nuestro tiempo una gran floración, principalmente dentro del ámbito de habla eslava (Checoslovaquia y Polonia, principalmente). Se trata de una nueva concepción, no referida a la estructura o sistema del ordenamiento jurídico (como en el pensamiento iusnaturalista del siglo XVIII), sino orientada a los aspectos estructurales de la norma jurídica y a la utilización de las reglas de la inferencia formal en la aplicación de las normas y en la solución de las lagunas del Derecho. No hay, sin embargo, una concordancia fundamental entre los pensadores, pues mientras RECASÉNS SICHES (*Tratado General de Filosofía del Derecho*, Méjico, Porrúa, 1961, p. 642) sostiene que el problema de la interpretación es un problema de «lógica material» y no de lógica formal, y COSSIO (*El Derecho en el Derecho judicial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959, p. 57) rechaza la posibilidad de una axiomatización y formalización simbólica del Derecho, otros, como KLUG (*Juristische Logik*, Berlín, 1951) y KALINOWSKI (*Interprétation juridique et logique des propositions normatives*, 1959), y, sobre todo, TAMMELO (*Drei rechtsphilosophische Aufsätze*, Heidelberg, 1948) han tratado de reformular toda la problemática filosófica del Derecho a partir de la lógica formal, resucitando este último la idea de la *mathesis universalis*.

3.8.1 Caben al respecto tres posibles planteamientos: el intensional o proposicional, según el cual el ordenamiento jurídico estaría compuesto de proposiciones elementales o atómicas, susceptibles de ser combinadas aplicando constantes lógicas (disyunción, conjunción, implicación material, inversión), o bien formar clases lógicas con los conceptos jurídicos, es decir, con juicios universales jurídicos determinando el respectivo «universo del discurso» y las clases y subclases procedentes, y, finalmente, determinar si cabe o no una deducción formal en la aplicación e interpretación del Derecho, utilizando las constantes lógicas o las relaciones entre clases y subclases del universo del discurso previamente delimitado.

La posibilidad de aplicar tales constantes lógicas o relaciones formales entre clases nos permitiría elaborar un algoritmo lógico que en forma de programa traduciríamos a los circuitos electromagnéticos de la máquina. Esto presupondría (cosa discutible) la posibilidad de un programa constituido solamente por instrucciones lógicas. Surge, además, otra dificultad. Las proposiciones jurídicas no son susceptibles de ser reducidas a variables lógicas que puedan tomar los valores lógicos de «verdadero» o «falso», «tautológico» o «contradictorio», etc. Por tanto, como el sistema de los circuitos de un ordenador se basa en la alternativa binaria de «abierto» o «cerrado», no parece que fuera posible el aludido algoritmo lógico. A lo sumo cabe una alternativa binaria de «válido» o «inválido». Los filósofos del Derecho han visto esta dificultad y algunos han tratado de construir una «lógica formal normativa» (9).

3.8.2 Más posible parece la reducción del razonamiento jurídico a relaciones formales entre clases y subclases.

Supongamos que una clase A comprende las conductas jurídicas permitidas y una clase B las conductas jurídicamente prohibidas. En este caso tendríamos dos clases mutuamente excluyentes. Una conducta dada ha de estar incluida en una u otra. A y B corresponderían, en teoría de conjuntos, a otros tantos subconjuntos disjuntos.

Cabe formar igualmente otras clases con las conductas jurídicamente permitidas. Aquí tendríamos una relación de inclusión de la segunda clase en la primera, pero que no sería una inclusión reciproca. Esta última relación se daría entre las clases de las conductas jurídicamente permitidas y de las jurídicamente prohibidas.

Pero estas clases resultan excesivamente amplias. Por ello, para poder aplicar esta parte de la lógica formal a la lógica jurídica, sería

(9) Principalmente CASTAÑEDA, H. N.: «Un sistema general de lógica normativa», *Dianoia*, 3, 1957; y MIRÓ QUESADA, F.: *Problemas fundamentales de la lógica jurídica*. Lima, 1956.

preciso ir delimitando tantos universos del discurso como ramas del Derecho, las relaciones jurídicas administrativas, civiles, mercantiles, etcétera, o los juicios o normas generales de cada una de dichas ramas del Derecho, y tratar de establecer entre las clases correspondientes a cada universo del discurso las relaciones procedentes.

3.8.3 Finalmente, el raciocinio jurídico o deducción lógica jurídica es susceptible de ser reducido a fórmulas de la lógica formal.

Así lo ha ensayado Ulrich Klug, que ha reducido la argumentación jurídica, en lo referente a las lagunas del Derecho, a varios tipos de argumentación, que denomina *argumentum a simili ad simile*, *argumentum a minore ad maius*, *argumentum a maiore ad minus*, y *argumentum a contrario*. Todos estos tipos de argumentación se reconducen a fórmulas de implicación material del cálculo restringido de predicados, y, en parte, a fórmulas de la lógica extensional o de clases (10).

3.8.4 En todo caso tropezamos con un problema, constituido por la imposibilidad de reducir toda la búsqueda de normas a un sistema axiomático. La razón estriba en la presencia de elementos no reducibles a combinaciones o secuencias de operaciones de la lógica formal extensional o intensional. Tales elementos son:

- Los conceptos jurídicos indeterminados (11).
- Los elementos estimativos o juicios de valor.

3.8.5 Para poder axiomatizar la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados, tendríamos que reducirlos a proposiciones elementales, con lo cual ya dejarían de ser indeterminados y se desintegrarían en reglas específicas. Por razones meramente técnicas o de oportunidad puede ser necesario formular tales conceptos indeterminados, en lugar de descomponerlos con un criterio casuístico. Los conceptos jurídicos indeterminados se suelen expresar con términos como los siguientes: «necesidades del servicio», «interés público», «exigibilidad», «urgencia». Normalmente se emplean porque no es posible descomponerlos en los diversos supuestos en que se concretan tales necesidades del servicio, en que existe urgencia, etc. Y, por otra parte, es una forma de facilitar al juez o a la Administración la necesaria adaptabilidad a las concretas situaciones de hecho.

3.8.6 Si en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados nos

(10) Vid. GARCÍA MÁYNEZ, E.: *Lógica del raciocinio jurídico*. México, FCE, 1964, pp. 142 a 169.

(11) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo», *RAP*, 38, pp. 171 y ss.

encontramos ante conceptos generales referidos a supuestos de hecho definidos con imprecisión o amplitud, existen en la actividad aplicativa y de búsqueda de normas otros elementos que no están referidos a supuestos de hecho, sino a juicios de valor o consideraciones de índole estimativa. Tales juicios o elementos estimativos pueden tener una base en normas constitucionales, en la parte doctrinal o de principios de la constitución o ley fundamental. El juez o la Administración pueden y deben hacer uso de tales criterios estimativos o valorativos en los casos en que las leyes o reglamentos no les limiten la elección de las posibles alternativas ni les obliguen a subsumir un supuesto de hecho en un concepto indeterminado.

4. Aspectos jurídico-administrativos

4.1 La mecanización plantea además otros problemas que, en rigor, son problemas administrativos, pero que exigen una regulación jurídica de conformidad con los principios generales del ordenamiento jurídico-administrativo.

4.2 Un primer problema consiste en la instrumentación jurídica de la elaboración integrada de la información (operación en tiempo real, teleproceso, telegestión), en los supuestos en que su implantación fuere rentable y racional. Tal implantación sólo tendría sentido en las operaciones de recaudación de tributos de la Administración Central, o en la fiscalización central de las recaudaciones de los entes locales o autónomos, en las operaciones auxiliares de la contabilidad nacional, en la contabilidad de sanciones pecuniarías impuestas por organismos policiales. Si bien es discutible que esta centralización «en tiempo real» pudiera ser rentable, ya que los datos correspondientes normalmente no habrían de ser elaborados con tal rapidez, su implantación obligaría a regular determinadas cuestiones en materia de ordenación contable, procedimiento de apremio, rendición de cuentas. Todo esto implicaría un desdoblamiento de las normas de contabilidad mecanizada instauradas por el Ministerio de Hacienda mediante el decreto 6/1962 y la orden de 22 de enero de 1962.

4.3 Un problema de índole administrativa es el que hace referencia a la coordinación interministerial de las adquisiciones o arriendos de los sistemas como medio de lograr una actuación racional y con arreglo a un plan. Este problema ofrece dos aspectos: el de competencia y el de la técnica procedimental que ha de servir de cauce a dicha coordinación interministerial.

4.3.1 Por lo que se refiere a la competencia el artículo 13-4 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye a la Presidencia del Gobierno la competencia de «proponer, conocer y elaborar» las disposiciones sobre métodos de trabajo de la Administración pública. Igualmente el artículo 31 de la ley de Procedimiento Administrativo atribuye a la Presidencia la función de establecer normas interdepartamentales en materia de racionalización; el artículo 30-2 de dicha ley parece incluir entre las medidas de racionalización la implantación de una «progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas».

En rigor, sin embargo, dicho artículo 30-2 de la ley de Procedimiento Administrativo contenía una mera habilitación legal para el empleo de máquinas adecuadas en la realización de los trabajos burocráticos. Este precepto tenía escaso valor imperativo, ya que su formulación no establecía un mandato dirigido a un destinatario específico, ni contenía un dispositivo de sanción. La propia exposición de motivos de la ley (IV, tercer párrafo) alude a este carácter «habilitante» de los principios de la actuación administrativa. Esta habilitación representó, en 1958, una innovación importante. La utilización de la máquina de escribir estuvo proscrita por la legislación notarial hasta 1953 y, por lo que respecta a la actuación administrativa, si bien es cierto que ya en 1900 se dictó una orden por la que se establecía, con carácter general, la admisibilidad de los escritos mecanografiados en toda clase de oficinas públicas, no existía una norma general que autorizara abiertamente el empleo de toda clase de máquinas en el trabajo normal de las oficinas de la Administración. Esta es, sin duda, la razón del carácter meramente habilitante del artículo 30-2 de la ley de Procedimiento Administrativo.

4.3.2 Pese a que el artículo 31 contiene unas normas de competencia, un atento examen del mismo muestra que de tales normas queda excluida la mecanización. En efecto, el artículo 30-2 se refiere a la «racionalización», de una parte, y a la «realización de trabajos mediante máquinas, para lograr una progresiva mecanización y automatismo», de otra. Y el artículo 31 se refiere, en cambio, a «normalización» y «racionalización». En estos dos preceptos están presentes, pues, tres nociones:

- Racionalización.
- Realización de trabajos mediante máquinas.
- Normalización.

Las reglas de competencia del artículo 31 sólo se refieren a la racionalización (concepto muy amplio, cuya definición no puede formularse en base de la letra de la ley) y a la normalización. Las reglas aludidas se refieren a la decisión en dichas materias, en los siguientes términos:

- racionalización: ministro, a propuesta del secretario general técnico;
- normalización ministerial: ministro, a propuesta del secretario general técnico;
- normalización interministerial («normas comunes a varios departamentos»): Presidencia del Gobierno.

4.3.3 Debido al repetido carácter habilitante del artículo 30-2, era lógico que ni el artículo 31 ni ningún otro precepto de la ley contuviera una atribución específica de competencia en cuanto a la fiscalización, tutela u otra forma de control de la implantación y aplicación de los procedimientos mecanizados. No obstante, la Presidencia del Gobierno tenía atribuida una competencia de fiscalización, en virtud del artículo 13-7 de la ley de Régimen Jurídico, en relación con el 130-2 de la ley de Procedimiento, por lo que se refiere a los proyectos de disposiciones generales sobre métodos de trabajo y procedimiento. De estos preceptos cabe inferir que la aprobación previa del artículo 130-2 de la ley de Procedimiento Administrativo afecta también a los proyectos de disposiciones generales sobre los métodos y procedimientos consistentes en la implantación y aplicación de sistemas mecánicos. Dado que, según la interpretación de la jurisprudencia, el procedimiento de los artículos 129 y siguientes afecta tanto a las disposiciones generales que afecten a varios ministerios como a las que afectan a uno solo, no cabe duda que los proyectos de implantación de procedimientos mecánicos precisan, en cuanto que se refieren a métodos de trabajo y procedimiento, de la previa aprobación de la Presidencia, en virtud del artículo 130-2.

Cabe, no obstante, la implantación de un procedimiento de elaboración mecánica de datos sin acudir al cauce del procedimiento de los artículos 129 y siguientes de la ley de Procedimiento Administrativo. Cabe tal implantación por mera resolución de la Subsecretaría o de una Dirección General, sobre todo si se tiene en cuenta la amplitud del concepto de «racionalización». Por consiguiente, no resultaría difícil obviar la aprobación del artículo 130.

4.3.4 Esta imprecisión de la letra de la ley hacía necesario un

pronunciamiento normativo específico, que vino impuesto por la ejecución del decreto-ley 8/1966.

4.3.4.1 El artículo primero, apartado 3, de dicho decreto-ley, ordenó una «reestructuración de servicios... con vistas a conseguir una reducción de los gastos corrientes...» De esta forma se disponía de la necesaria habilitación legal para proceder a las necesarias modificaciones en cuanto a las competencias, aunque, naturalmente, dentro del marco de la reducción de los gastos consuntivos.

4.3.4.2 En ejercicio y cumplimiento de esta habilitación legal, el decreto 2764/1967 procedió a la aludida reestructuración de los servicios. El séptimo párrafo de su preámbulo explicaba una de las directrices del decreto en estos términos:

«Las actividades que por su carácter general afectan a toda la Administración se agrupan en unidades especializadas adscritas al Departamento que le corresponde por razón de la materia.»

Entre dichas actividades figura la utilización de los ordenadores electrónicos existentes y futuros. El artículo 18 se ocupa de instrumentar la coordinación de dicha utilización y la prestación de unos servicios de carácter técnico en relación con la elaboración mecánica de datos.

Hasta la publicación del decreto 2764/1967 no existía, pues, un pronunciamiento normativo específico que atribuyera a la Presidencia del Gobierno una competencia precisa en materia de dirección o control de la implantación y aplicación de los métodos o procedimientos mecánicos en el trabajo administrativo. El ordenamiento jurídico administrativo contenía no obstante algunos elementos competenciales susceptibles de ser desenvueltos y perfilados.

4.3.5 Sin embargo, por lo que respecta al cauce de ejercicio de esta coordinación, para que ésta fuera eficaz no debería entenderse como mero acoplo de información, sino que debe entenderse como ejercicio de autoridad. En consecuencia, el cauce adecuado sería el del informe preceptivo y vinculante o la aprobación, como trámite previo de las propuestas de gasto o los expedientes de contratación respectivos. No obstante, el legislador, al desarrollar el citado artículo 18 del decreto 2764/1967, mediante la orden de 17 de julio de 1968, ha optado por instrumentar la coordinación interministerial por la vía del asesoramiento y el informe no vinculante. El legislador ha partido en este caso del concepto, dominante en la teoría de la organización, según el cual los órganos de apoyo tienen como función preponderante la de ejercicio de influencia. Se ha estimado que la coordinación interministerial es un «apoyo» o ser-

vicio que se presta a los organismos y departamentos, y que, en consecuencia, el cauce más adecuado para prestar tal apoyo es no el ejercicio de un control o supervisión funcional, sino el ejercicio de una influencia mediante la eficacia y la calidad técnica acreditadas a través de la función consultiva, la promoción y el asesoramiento. De ahí que el artículo tercero de la citada orden de 17 de julio de 1968 haya configurado la coordinación interministerial en tales términos.

4.4 Otra cuestión de indole administrativa radica en la disciplina jurídica de la implantación y adquisición de los sistemas de elaboración mecanizada de datos. Surge el problema de si lo más procedente es la adquisición por concierto directo (sistema que venía empleándose) o la adquisición por concurso, o si será más procedente que la adquisición el sistema del arrendamiento, actualmente dominante. La vigente ley de Contratos del Estado contiene preceptos al amparo de los cuales cabe afirmar, en principio, que el sistema de la adquisición por concurso es el aplicable. Así resulta del artículo 83, pero es que también la ley del Patrimonio del Estado establece con carácter general en su artículo 92 la norma del concurso. No está claro si en el caso de los ordenadores electrónicos estamos ante un contrato de suministros o de una mera compra de bienes muebles sin tal carácter. La cuestión tiene importancia, pues la calificación que se dé a la adquisición repercute en la competencia (Departamento, en el caso del contrato de suministros; y Dirección General del Patrimonio, en el otro caso). Tampoco se infiere regla alguna en cuanto a otras formas de contratación (arrendamientos, depósitos, donación), así como en cuanto a enajenaciones, inventario, etc.

En todo caso la condición de cosa mueble (presupuesto de la aplicación de una y otra ley) resulta clara al amparo del artículo 335 del Código civil, ya que los ordenadores electrónicos se pueden transportar de un sitio a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidos.

Es precisa una disposición, del rango normativo procedente, que regule en su totalidad estas y otras muchas cuestiones relacionadas con los ordenadores electrónicos de la Administración.