

# FORMAS ORGANIZATIVAS CONTRACTUALES PARA LA UTILIZACION DE APARATOS INFORMATICOS

Por CLAUDIO JACOBAZZI

Instituto de Estudios Jurídicos LUISS (Roma)

## SUMARIO

1. Consideraciones preliminares sobre los modelos contractuales.—2. Tendencias de la contratística en la informatización de la Administración Pública: *a)* Contratos de «adhesión» y contenidos contractuales. *b)* Nuevas líneas de la contratística: el contrato tipo de la Proveduría General del Estado. *c)* Las «cláusulas típicas» formuladas por las administraciones de sector.—3. Las líneas aparecidas a nivel regional.

### 1. Consideraciones preliminares sobre los modelos contractuales

El problema de la búsqueda de un modelo contractual capaz de satisfacer las exigencias inherentes a la instalación y mantenimiento de un sistema electrónico y a la gestión y elaboración de su programa, es uno de los menos estudiados entre los numerosos problemas planteados por la automatización y mecanización de los servicios y de las funciones administrativas.

Dado que razones de eficacia y rapidez han contribuido a la afirmación de la tendencia —desarrollada, por otra parte, de forma desordenada, sin una «política de informatización»— a la automatización global de los servicios prestados por las Administraciones centrales y locales, su solución parece ya ser urgente.

Actualmente, el Estado resulta cada vez más dependiente de los *computers* en el desarrollo de sus servicios administrativos, y esta dependencia aumenta constantemente. La progresiva automatización

de las Administraciones hace necesario el mejoramiento de la calidad de los sistemas y de los programas instalados y, a la vez, la formación y adiestramiento de funcionarios altamente especializados; y ello también para lograr una reducción en los costes de gestión de los sistemas. La rapidez del desarrollo tecnológico y el coste de los aparatos obligan —obviamente— a disponer de un importante presupuesto financiero y a racionalizar las inversiones.

La política informática tiene algunos aspectos negativos. En particular, la mayor celeridad y eficacia de la administración va acompañada por la escasa flexibilidad e intercambiabilidad de los *hardware* y *software* adoptados; de aquí la necesidad de que, al final de su ciclo vital, los sistemas sean sustituidos, no eliminados, ya que sería mucho más costoso, cuando no imposible retornar a los métodos normales. El camino iniciado, parece por tanto, no tener retorno y estar lleno de dificultades, hay que proceder, por lo tanto, con cautela.

Pero existen además, por lo menos, otras tres razones para el estudio de un modelo contractual específico: o sea, la falta de un plan de desarrollo para la informática, el de una normativa del sector, además de la dificultad de influir en la política de las casas constructoras de los sistemas electrónicos.

En Italia no existe un plan de desarrollo de la informática, ni a nivel gubernativo, ni a nivel regional; aunque no se trata de una característica exclusiva nuestra, sino de un defecto común de otros países europeos, incluso más avanzados en las aplicaciones públicas de la informática.

La intervención de los legisladores en esta materia, será además necesaria por la inadecuación de la vigente ley de contabilidad general del estado, por no hablar de aquella sobre dirección y personal técnico de las Administraciones públicas. Por esta razón habría que aumentar, por ejemplo, la cuantía de los compromisos de los gastos contractuales para los cuales los dirigentes de las administraciones pueden apoyarse en la Administración, dado el elevado coste de los componentes de un sistema de *computers*.

Una adecuada reglamentación de esta materia evitaría, además, que nuestros funcionarios públicos se vean en la necesidad de elegir entre violar la ley o no cumplir los contratos, acelerando así el proceso de automatización. Una ley estatal que regulase los contratos de instalación, mantenimiento y gestión de los *computers* tendrá, en particular, que incluir un control preventivo sobre la eficacia, conveniencia y utilidad de los mismos. El control podría confiarse a un comité de

expertos —de cuya constitución se ha hablado, por ejemplo, en el Reino Unido— con poderes de verificación, coordinación y supervisión en materia de creación y ejecución de todos los proyectos y realizaciones existentes en toda la organización estatal y regional. Los integrantes del comité podrían ser nombrados por el Gobierno central y el de las regiones, debiendo tener capacidad de acción en todo el territorio nacional. Objetivo general a alcanzar debería ser la introducción de *computers* sólo donde puedan aumentar la eficacia o reducir los costes de la Administración.

Una tercera consideración es la incapacidad demostrada hasta ahora por las Administraciones, no sólo en la italiana, de influir en la política de las casas constructoras de los *data systems* y sus derivados. El mercado de los *hardware* y de los *software* es un mercado oligopolístico para ventaja de aquellas *corporations* que han sido denominadas «Los siete enanitos», es decir, Burroghs, NCR, Control Data, IBM, Sperry Univac, ICL, Siemens.

En Italia, probablemente, la posición de aquellos funcionarios públicos que no son partidarios totalmente de la política de automatización no es del todo ajena a la falta de lanzamiento del sector de la informática.

En la posición crítica asumida por nuestros funcionarios respecto a la política de la informática y en las iniciativas adoptadas por las regiones se descubre, además, una carencia fundamental de una «cultura informática», también la toma de conciencia de que los puestos de trabajo creado por este tipo de industria están reservados a personal altamente especializado del que se carece por ahora en toda Europa y particularmente en Italia. La falta de preparación del aparato administrativo y de los técnicos se manifiesta predominantemente en el terreno contractual. La implantación de los *data systems* y su gestión necesitan de la presencia activa y continuada de expertos, proporcionados generalmente por las casas constructoras. Estas ven compensadas así las «concesiones» hechas para la instalación del conjunto, no teniendo competencia en la manutención y vigilancia.

En cuanto a los modelos contractuales, en relación al objeto, hay que distinguir, en primer lugar, entre contratos concernientes a la elección, la instalación y la manutención del *hardware* y contratos concernientes a la utilización del *software*. La tendencia actual de las administraciones de los países más avanzados en la aplicación de técnicas informáticas es la de conseguir, por razones de coste, el *hardware* en el exterior y proveer autónomamente el *software* cuando

sea posible. Cifando nuestra atención a los contratos estipulados por la instalación y mantenimiento del primer componente, indiquemos que las casas constructoras, sobre todo las estadounidenses, actúan todavía como «patronos» en una situación de oligopolio consolidado. La IBM ha llegado prácticamente a *randomizar* (del término inglés *random*, que significa «por casualidad») al cliente, en otras palabras, a su sorteo, dado el gran número de pedidos. No son, por lo tanto, los compradores, sino los vendedores los que imponen sus condiciones y eligen al cliente. Los contratos más frecuentes, en cualquier caso, son, por orden, los *leasing*, el arrendamiento y el fletamento.

Ultimamente la velocidad con que se suceden las series de computadores ha aconsejado a uno de los «siete enanitos», la Burroghs, adoptar un *leasing* limitado a un año. El objetivo es el de ofrecer un sistema de elaboración de datos con un desembolso mínimo a todos los usuarios indecisos o en espera de adoptar un sistema definitivo. El *leasing*, por otro lado, está bajo impugnación por parte de la CEE. En ella se ha demostrado, como se desprende de un estudio publicado en la *Revista Inforav*, que este contrato limita la intercambiabilidad entre los diversos modelos y la selección de los usuarios.

Las posibilidades que tienen las Administraciones italianas de elección del contratante y del tipo de contrato a suscribir, son muy limitadas, iguales o parecidas que aquellas de los otros países europeos, por las razones sucintamente expuestas.

Se va acentuando, además, no sólo por parte de los autores más atentos, la convicción de que es necesario estudiar un modelo contractual que responda a las exigencias del sector. La definición de un contrato que responda a las nuevas exigencias debería, además, estar precedido de una investigación sobre los tipos de contrato que las industrias abastecedoras y las administraciones suelen suscribir y sobre la eventual existencia de condiciones generales y cláusulas de estilo que los caracterizan.

Desde esta perspectiva de búsqueda de un modelo contractual apropiado, hay que señalar sobre todo la utilización de un esquema de contrato de arrendamiento del sistema de elaboración de datos proporcionados por la Proveduría General del Estado (cfr. al. 1). No se critica, ni sería posible, la elección de esta figura de contrato, pero permítasenos algunas reservas al respecto sobre el procedimiento utilizado para escoger al contratante. El arrendamiento se prefiere también en el Reino Unido, pero no olvidemos que en aquel país ello ha sido posible por la presencia en el mercado de la ICL, industria nacional

que goza de notables ventajas y donde simultáneamente se impone la competencia pública con la participación de, por lo menos, una casa productora nacional para la adjudicación de instalaciones de mediana o pequeña dimensión. Idéntica opción se ha seguido en Francia, donde, sin embargo, la fuerza contractual de la Administración respecto a las casas productoras de computadores es mayor de lo que lo es entre nosotros. En este país los *computers* utilizados por el Estado han sido adquiridos en un 58 por 100, están en *leasing* en un 4 por 100, en arrendamiento el restante 38 por 100. El valor de los sistemas adquiridos, por otra parte, es igual al 28 por 100, lo que demuestra la preferencia de las entidades gubernamentales a realizar arrendamientos.

En Italia, donde no hay hasta ahora una industria informática nacional, privada o pública, que sea competitiva como las extranjeras (actualmente se está consolidando, por ejemplo, la presencia de Olivetti, aunque con fórmulas de «consorcio», cuando no de dependencia, con sociedades extranjeras: como el Japón), la elección del arrendamiento podría aumentar la dificultad de establecer competencia con las casas constructoras extranjeras. El arrendamiento permite, de hecho, la negociación privada, que no siempre resulta justificable jurídicamente con la no fungibilidad del objeto del contrato.

Por el contenido y las características de las instalaciones, la puesta en funcionamiento y la asistencia técnica de los aparatos necesarios para la automatización de los servicios podría ser, sin embargo, aconsejable la adjudicación por concurso a que se refieren los artículos 40 del R. D. de 23 de mayo de 1924, n. 827 y 59 del D. P. R., de 24 de enero de 1978, n. 84.

Los procedimientos de concurso público y de licitación privada que se mencionan en los artículos 37 y 38 de R. D. n. 827, y los artículos 55 y 56 del decreto n. 84, se caracterizan por la circunstancia de que la prestación requerida por la Administración queda determinada y perfecta en cada una de sus partes, de manera que los aspirantes privados sólo tienen la facultad de proponer los distintos precios a cambio de los cuales están dispuestos a efectuar la prestación. En el caso que examinamos la Administración podría, sin embargo, establecer los requisitos técnicos generales y las características técnicas exigidas que los aparatos a utilizar deberán tener para satisfacer los objetivos requeridos y dejar a las empresas precisar no sólo el precio, sino también, y sobre todo, el proyecto técnico particularizado en relación a los esquemas constructivos y a los distintos planteamientos adoptados por cada firma.

## 2. Líneas de tendencia de la contratación relativa a la informatización de la Administración Pública

### a) *Contratos de adhesión y contenidos contractuales*

Esta situación, que puede valorarse puntualmente con el examen de la contratística entre Estado y sociedades privadas, debería obviamente invertirse por medio, ante todo, de una normativa-tipo en la cual la Administración no se vea, por ejemplo, expuesta al riesgo de tener que aceptar pactos distintos según el sujeto con quien contrata, a pesar de tratarse de la provisión de los mismos bienes (*hardware* y *software*).

La falta de normas específicas, y sobre todo, la falta de funcionarios «contratadores», a los que confiar el peso de valorar el interés exclusivo de la A. P., obliga a que sea la propia Administración pública la que solicite a la casa constructora la confección del contrato de uso, especificando solamente la tipología del producto acabado, sin tener en cuenta, por otra parte, el tipo de gestión y metodología de uso que la casa pretende utilizar, salvaguardando así, casi exclusivamente, los intereses de *marketing* de la propia casa.

La situación del arrendamiento de los equipos lleva consigo casi siempre el desinterés de la A. P. por el tipo de equipos que, si fueran oportuna y cuidadosamente elegidos, llevaría probablemente a una reducción de los costes de gestión en relación también con el objetivo que tales equipos deben cumplir.

El contrato habitual que la casa fabricante dispone y la Administración pública acepta, prevé como máximo los siguientes apartados:

1. Un contrato de arrendamiento y un contrato, por separado, de mantenimiento ordinario y extraordinario (con programas proporcionados gratuitamente, aunque falte la cláusula expresa).

2. *Idem* sub 1—) con la variante de una parte añadida para la concesión de los programas.

3. Contrato que prevé tanto el arrendamiento como la mantenimiento, con programas proporcionados sin la posterior retribución correspondiente.

4. Obligación en todos los casos de realizar cursillos para el personal del cliente, ya sea gratuitamente o mediante pago.

5. Previsión en algunos casos de utilización temporal de las máquinas, lo que implica, al exceder el plazo, el pago de un canon añadido.

6. La revisión de los cánones de arrendamiento y mantenimiento a efecto de aumento de determinados parámetros.

Como se puede constatar, para máquinas que podrían estar simultáneamente presentes en más de una entidad, existen posibilidades de diferentes normativas, con condiciones muy «abiertas» en el contrato general de suministro, mientras que las especificaciones de detalle de tales operaciones, las más de las veces, resultan reguladas por cláusulas añadidas (tipos de contrato que escapan la mayoría de las veces a cualquier análisis, por ser de difícil acceso).

Una definición de este tipo de contrato pertenece sin duda a la tipología del arrendamiento de bienes muebles. Surge, por tanto, espontáneamente la pregunta de si la estructura se detiene en este tipo de contrato y si el añadido de algunas prestaciones «particulares», como el mantenimiento, la puesta a disposición de los programas y de los cursillos lleva consigo una modificación del tipo de contrato.

En efecto, una vez aclarado el contenido del contrato de arrendamiento de bienes muebles, ex artículo 1.575 Código Civil, surgen otras cuestiones dentro del contrato que imponen una reflexión incluso respecto a la legitimidad de los mismos.

El Código, mientras prevé que el mantenimiento ordinario pueda por convenio expreso correr a cargo del arrendador (ex art. 1.576, 2.º, Código Civil), nada dice acerca del mantenimiento denominado extraordinario. Esta obligación no puede recaer, por otra parte, sobre el arrendatario; en ese caso quedaría desvirtuado el propio contenido del contrato. Tampoco se indica que cualquier intervención que tienda a eliminar inconvenientes de naturaleza técnica, mejorar el estado de los aparatos o a permitir el funcionamiento y productividad de las máquinas pueda cargarse por completo sobre el arrendatario, sino que debe incluirse en las obligaciones contractuales.

Como puede verse, condiciones «particulares», por tanto, que aclaran la supremacía de uno de los contratantes respecto al otro que en definitiva es la A. P.

b) *Nuevas líneas de la contratación: el contrato tipo de la Proveduría General del Estado*

La Proveduría General del Estado que, como se sabe, es la autoridad encargada de los suministros de las administraciones del Estado, ha procurado tímidamente unificar la contratación en materia de informática, preparando un contrato tipo para todos los suministros de *hardware* y *software* (una especie de verdadero y auténtico pliego de condiciones.)

Este ejemplo, que analizaremos a continuación, no es el único existente en la actualidad, ya que nos consta que existen otros contratos cuyo conocimiento es muy difícil por la natural «reserva» de las Administraciones públicas interesadas y de las casas fabricantes.

Aquel que hemos podido obtener, presenta algunas novedades sustanciales respecto a la normativa contractual precedente.

Ante todo, el artículo 5.º determina el objeto del contrato de forma clara y explícita:

1. El arrendamiento y el mantenimiento de las máquinas descritas y valoradas en el alegato 1.

2. La concepción, la puesta en funcionamiento, el suministro y venta, en los locales determinados de la Administración, de las instalaciones eléctricas, de aire acondicionado y de tabiques necesarios para el funcionamiento de las máquinas que se indican en anejo contractual.

3. Para todo el tiempo de alquiler de las máquinas a que se alude en el precedente punto «1», el mantenimiento ordinario y correctivo de las instalaciones eléctricas y de aire acondicionado descritas y valoradas en el punto «2».

4. La concesión del uso de los programas y de la documentación, en la forma definitiva y en las condiciones que indica el artículo 10.

5. El adiestramiento, la asistencia sistemática gratuita y la eventual asistencia sistemática pagada en las condiciones y con las modalidades descritas.

6. El suministro, a petición de la Administración, de los materiales accesorios y de servicio a los precios fijados.

..... *omissis* .....

Como puede verse, sería lógico que el objeto contractual fuese definido en cada detalle, sin limitarse a una propuesta genérica relativa solamente a las máquinas electrónicas, sino indicando todo aquello que se relaciona con ellas. Es cierto también, sin embargo, que reaparece el tema de los anexos al contrato (que no han sido hasta ahora obtenidos), los cuales hacen suponer un conjunto de normas contractuales añadidas.

Una limitación obtenida por el citado artículo 5.º es la relativa a una alusión, en lo que respecta a la utilización de los programas, al sucesivo artículo 10 (que más adelante se comentará).

Prosiguiendo con el examen del contrato, notamos además que el artículo 6.º prevé la posibilidad de subarrendar las «conexiones» de

*hardware*, manteniéndose la responsabilidad primaria y única del arrendador principal con respecto al Estado.

Por conexiones se entiende el proyecto, el suministro y puesta en funcionamiento de las instalaciones eléctricas, del aire acondicionado, además de la manutención de dichas instalaciones. Se especifica, además, con detalle lo que se entiende por mantenimiento y las modalidades de ejecución de la misma, que deberá desarrollarse fuera del horario de la jornada laboral de la Administración, fijado desde las ocho a las catorce horas. Cláusula importante es la de la estructuración en categorías por parte de la Administración del personal adscrito, lo cual podría originar situaciones delicadas con las organizaciones sindicales de los trabajadores, relacionados con posibles casos de discriminación.

Las condiciones a las que se aludía, es decir, a las del artículo 10, se refieren a la regulación del *software*, que según el texto del contrato que estamos examinando, es propiedad de la firma constructora. Esta norma, dictada para proteger las patentes y los descubrimientos científicos —como sucede con los contratos habituales— se detalla aquí particularmente con fines tutelares (por ejemplo, en el número de las conexiones disponibles, que se fija en cinco para cada programa y documentación).

Además, aunque se da a la Administración la posibilidad de modificar los programas para satisfacer exigencias propias, se confirma también que tales modificaciones quedan de propiedad de la sociedad.

La última cláusula prevista por el artículo 10 es la relativa al vencimiento del contrato de utilización de las máquinas que implica también para la Administración el cese en el uso de los programas, debiendo destruir los mismos y conservar sólo una copia (con la obligación de mantenerla en secreto). Pasando a examinar el artículo 13, en el mismo se prevé que en caso de fuerza mayor (que produzca daños, deterioro o pérdida de las máquinas, de las instalaciones eléctricas o de acondicionamiento), el contrato se entiende anulado, sin ninguna concesión de indemnización a la casa fabricante ni tampoco reembolso alguno de gastos, con un plazo además de doscientos cuarenta días dado a la misma firma comercial para sustituir los aparatos y continuar vigente a partir de ese momento el contrato.

Están excluidos del canon de arrendamiento los denominados «paradas de máquina», que constituyen una especie de exención relativa a interrupciones por averías temporales, instalaciones de nuevas máquinas y aparatos y otros casos que no puedan considerarse dentro de la

fuerza mayor, de la que se ha hablado anteriormente, siempre que caigan dentro de la estimación responsable de la Administración.

El artículo 19 concede la posibilidad a la casa fabricante de exigir las variaciones de coste del aparato, estableciendo la revisión de los precios en la cantidad máxima del 7 por 100 de la retribución global por el alquiler de la máquina.

Se especifica, además, que el canon de arrendamiento se considera integrado por los siguientes porcentajes:

24 por 100 coste del personal.

6 por 100 coste piezas de recambio.

10 por 100 gastos generales.

60 por 100 amortizaciones.

De esta lista se deduce la norma establecida sucesivamente sobre las variaciones de los tres primeros apartados indicados, comparándolas con el índice ISTAT de retribuciones y con el índice ISTAT relativo al valor medio de las importaciones de los aparatos y piezas de recambio.

Queda a cargo de la firma comercial la demostración de las variaciones de los costes relativos a los distintos integrantes del canon, aunque en caso de que así se haga será la Proveduría General del Estado —si bien de acuerdo con el fabricante— la que establezca y acepte las variaciones indicadas.

Se admiten otras revisiones en lo que respecta a instalaciones eléctricas, de acondicionamiento y soportes varios, siempre dentro de las modalidades ya indicadas.

Como puede verse, existe una voluntad, aunque tímida, de uniformar la contratística estatal en esta materia, aunque opinamos que solamente una iniciativa en el campo de la normativa puede ordenar adecuadamente la problemática que se plantea.

En el resto del informe se examinarán contratos particulares relativos a servicios específicos actualmente en curso entre algunas administraciones del Estado y las casas fabricantes de computadores que no siguen el *standard* descrito.

c) *Las «cláusulas típicas» formuladas por las administraciones de sector*

Si la Administración pública, con la hipótesis tipo anteriormente descrita, ha indicado un proceso que tiende a uniformar la contratación del sector de la informática, también la industria ha hecho otro tanto.

Nos referimos a la iniciativa de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios de Informática que desde 1977 ha intentado implantar la uniformidad en la contratación al respecto.

La Asociación, como se sabe, agrupa las administraciones del sector actuantes en Italia ocupándose de las relaciones entre las mismas y de la clientela en general, ya sea ésta privada o pública.

Desde esa fecha, como se ha indicado, se ha creado una fórmula denominada «Cláusulas Contractuales Típicas de los Servicios de Informática», que en el objetivo perseguido debería aplicarse a todo contrato entre una administración y un cliente, sin excluir a la Administración pública.

La fórmula incluye todas las hipótesis contractuales posibles, es decir: objeto del contrato, precios, adecuación de los mismos, etc., hasta las responsabilidades, garantías y modalidades de prestación del servicio ya sea en lo que respecta al *hardware* como al sector *software* (añejo).

La misma asociación establece periódicamente un índice del coste de producción de los servicios de informática con el objetivo de la revisión de los precios prevista por las normas contractuales propuestas.

El problema consiste ahora en determinar si tales hipótesis contractuales son compatibles con el ordenamiento público de los contratos de la Administración o si por el contrario es necesaria una corrección a nivel normativo para hacer aplicables dichas posibilidades.

En efecto, como se indicó anteriormente, los contratos públicos deben someterse a las normas prescritas por el Estado en esta materia y para la defensa del interés público del cual es responsable la Administración.

Si algunas de las normas contractuales propuestas hacen referencia a la institución privada, también es verdad que algunas otras deben situar a la Administración pública en posición de superioridad, pero también es cierto que actualmente, como se ha visto, no es precisamente la Administración pública la parte capaz de establecer cláusulas contractuales que defiendan el interés público; de ahí la falta de una normativa uniforme y adecuada que evite el fracaso en el ejercicio de la acción administrativa.

### *Primeras consideraciones*

Si, como hemos visto, la A. P. central intenta uniformar en lo posible la contratación en las aplicaciones informáticas, es innegable

que tales intentos son atribuibles a iniciativas aisladas de algunos organismos centrales del Estado, al margen de normas específicas al respecto. En efecto, en materia de obras públicas, no hay que tener en cuenta las disposiciones legales al respecto, y menos aquellas de la Ley de 7 de agosto de 1977, n. 584, que establece normas de adecuación de los procedimientos de adjudicación de obras públicas a las directivas de la Comunidad Económica Europea (que no parecen extenderse a las adjudicaciones de suministros).

En la citada norma, que recibe en el ordenamiento italiano las disposiciones comunitarias de fondo, no se ha querido introducir el sector informático, según una visión moderna, pero que da a la A. P. las máximas garantías en el terreno de los suministros de servicios electrónicos automatizados.

El aspecto que según nosotros es más deficiente en toda esta fase contractual, por lo que respecta a la A. P. central, es la absoluta falta de programación, de dirección y de control de la conducción de los sistemas informáticos, de determinación de los objetivos específicos a conseguir y de fijación de los criterios operativos.

Tales faltas, que se deducen de los textos de contratos examinados, llevan a la renuncia del ejercicio directo de las funciones públicas propias de la Administración, y por ello la necesidad de introducción de cláusulas contractuales que en la práctica exigen funciones importantes en el ordenamiento, a sujetos extraños al mismo, aunque sea bajo la forma de concesión administrativa.

Es cierto, además, que la Administración encarga a sujetos privados la solución de meras tareas técnicas, sin perjuicio del ejercicio por parte de la Administración misma de todas las funciones públicas y los respectivos poderes.

Pero surge espontáneamente la pregunta de, ¿qué se entiende por «tarea técnica»? ¿No hay quizá en esta expresión un juicio de valor realizado por el particular a costa del interés público? Ciertamente concebir un programa electrónico para la solución de un procedimiento administrativo es una tarea de naturaleza técnica, pero la Administración podría condicionar la elección de una metodología antes que otra, etcétera; como puede verse, sobre este aspecto no existe de hecho claridad contractual y es necesaria, por tanto, la creación de instrumentos normativos más específicos y detallados.

### 3. Las líneas que emergen a nivel regional

1. Las regiones, precisamente por la afirmación del principio de autogobierno y de la disciplina interna en el ejercicio de la acción administrativa, han tenido la posibilidad, ofrecida como se ha visto por los espacios libres dejados por la Administración del Estado, de crear normas que, por un lado, respondieran al principio de la introducción de la tecnología informática en la elaboración de procedimientos lógico-políticos y, por otro, respondiesen a las exigencias de control sobre aplicación de las mismas.

La figura del funcionario informático se ha ido configurando cada vez de forma más incisiva en el contexto de la organización del personal, estimulando y motivando al mismo sobre los problemas específicos de la Administración.

Como veremos más adelante, la institución de unidades operativas en el campo de la informática ha coincidido con la asignación a las regiones de nuevas tareas de gestión y de gobierno del territorio, con un decidido relanzamiento de la programación a nivel local y regional, ligado a una adecuada base cognoscitiva, que tiende a la construcción de los instrumentos informativos que no prescinden de una intervención planificada de los procedimientos de gestión, a partir de los cuales obtener en archivos socioeconómicos instrumentos de base para adquirir un papel dominante de gobierno, de programación y de participación en la definición de las decisiones nacionales.

2. Las experiencias han sido varias, de distinto tipo y de diferente naturaleza, ya sea en gestión directa o en coparticipación, de las decisiones originadas por las distintas exigencias aparecidas.

La región del Piamonte ha realizado, como se sabe, la experiencia considerada por los expertos quizá como la más interesante, con la creación de un consorcio para el tratamiento automático de la información, además del proyecto de un sistema regional integrado de la información (Ley regional n. 48, del 4 de septiembre de 1975).

La figura del consorcio, dotada de personalidad jurídica de derecho público, ha hecho cuajar las experiencias habidas en la materia por parte de organismos que ya operaban en el campo de la información, como universidades y otros institutos, involucrando así en el modelo de gestión a la mayor cantidad posible de fuerzas tendentes a un mismo fin.

La tarea del consorcio es la concepción, realización y gestión de un sistema regional de elaboración de datos que, confiando en el esquema

de la política regional de programación y promoviendo las conexiones técnicas y operativas de las entidades y organizaciones consorciadas, garantice el intercambio directo de las informaciones y de los conocimientos, la utilización común de los recursos, la estandarización de los procedimientos y la formación de técnicos de la informática orientados a los problemas económicos-sociales de la región (aspecto importante y nuevo a la vez).

Se ha ido colmando, por tanto, la grave laguna de la falta de cuadros necesarios para el funcionamiento de las líneas de gestión necesarias.

Sucesivamente la misma región del Piamonte, con la Ley n. 13 del 15 de marzo de 1978, definía las relaciones a desarrollar entre ella y el consorcio para el tratamiento automático de la información. Es decir, que la región, a través del consorcio, fija la coordinación técnica operativa de las iniciativas de todas las entidades públicas y de las entidades locales en el intercambio de informaciones y de conocimientos y la estandarización de los procedimientos.

3. Si la creación del consorcio ha contribuido a convertir en ágil e incisiva la política informática de la región del Piamonte, Friulia Venecia Julia ha introducido por primera vez en el ordenamiento administrativo el concepto de actividad privada que ya otras veces prestigiosos estudiosos han puesto como medio de solución para las disfunciones del aparato público.

En efecto, la Ley del 12 de junio de 1978, n. 66, autoriza la participación de accionistas de dicha región en la Sociedad Informática Friuli Venecia Giulia s.p.a. a través de la suscripción de acciones emitidas por esta sociedad hasta un volumen de L. 100.000.000, y con el compromiso estatutario por parte de la mencionada sociedad de que dos miembros designados por el colegio regional, de los cuales uno represente a las minorías y otro como síndico efectivo con funciones de presidente del propio colegio designado por la junta, formen parte del consejo de administración y del colegio sindical.

El camino recorrido hasta llegar a esta configuración es extremadamente interesante y merece describirse como símbolo de determinadas decisiones que conservan racionalidad y coherencia.

Al principio de los años setenta la Región encargó al Italsiel, sociedad de informática del grupo IRI, la dirección de un estudio de rentabilidad encaminado sustancialmente a determinar los tipos de procedimientos para los cuales resultaba más válido el recurso de la elaboración de datos y consecuentemente la mejor configuración del

sistema capaz de emplearlos. Tomaba cuerpo, en sus líneas esenciales, el proyecto SIER (Sistema Informativo Electrónico Regional), concebido como un servicio público de interés regional, anticipando desde el principio que los servicios del centro regional pudiesen extenderse también a otras entidades públicas, realizando algún ahorro y permitiendo así la automatización de entidades que, individualmente, no habrían podido soportar los costes.

Esta metodología se recogió en la Ley regional del 27 de abril de 1972, n. 22, que instituía el SIER.

Para dar salida al proyecto realizado en la precedente fase de estudio fue considerado oportuno por los organismos políticos, la utilización de una organización externa que ofreciese los niveles de profesionalidad y fiabilidad necesarias para garantizar el éxito de la realización.

La región negoció, por tanto, un convenio con la sociedad ITAL-SIEL, a la cual se le encomendó el desarrollo del proyecto, además de la dirección del Centro Electrónico y de los procedimientos utilizados.

En el curso de 1974, como estaba previsto en el convenio, fue constituida la Informática Friuli Venezia Giulia s.p.a., con capital mixto, que está subvencionada por la ITALSIEL según las obligaciones que ésta había contraído respecto a la región.

Para asegurar un control y una coordinación entre la sociedad informática, la Región y los otros usuarios del Sistema Informativo Electrónico Regional, se ha creado una oficina regional de coordinación que opera a las órdenes directas del secretario general.

Se ha defendido así el interés público derivado de particularidades del territorio (población poco numerosa, alta dispersión en municipios pequeños, etc.) que no habían permitido una introducción de sistemas informativos altamente distributivos.

Y recientemente se ha tomado la decisión de que la Sociedad Informática F. V. G. realizará servicios para la vecina región del Trentino Alto Adige, en el campo de la información sanitaria y anagráfica.

4. Las otras regiones examinadas en el contexto de la investigación no han considerado la realización de proyectos con unidades informáticas, como los examinados anteriormente, considerando prioritario, por ejemplo, como en la región Toscana con la Ley n. 54, del 6 de noviembre de 1973, y la región del Lazio (Ley n. 20, del 29 de mayo de 1973) la formación de los cuadros profesionales a los que confiar las

tareas de elaboración de proyectos relativos a los servicios de informática por medio de carreras autónomas a nivel retribuido.

Podemos decir que a medida que el desarrollo de la automatización y el traslado de importantes competencias a las entidades locales ha caracterizado a las instituciones regionales, los procedimientos informáticos se han ido extendiendo a todas las regiones, aunque realizando importantes esfuerzos para alcanzar los objetivos indicados anteriormente, utilizando además los soportes técnicos necesarios en las formas más variadas, adquisición, arrendamiento, prestación de servicios; sin embargo, es cierto que se ha creado una red informativa que potencialmente puede cubrir todas las exigencias del sector.

Se ha ido abriendo paso, en efecto, la idea de la informática integradora, poniendo de relieve una serie de problemas conectados con la cuestión más amplia de la actividad de coordinación por parte del Estado en lo que respecta a las regiones y a la reestructuración de la red administrativa completa de las entidades locales.

En este sentido, la informática regional no podrá desarrollarse positivamente hasta que no se lleve a cabo la necesaria reestructuración de las entidades locales.

El sistema informativo local deberá, por tanto, realizarse en la «modularidad» más amplia, y para ello habrá que afrontar problemas muy complejos.

Más allá de las consideraciones técnico-políticas que el proyecto informativo regional conlleva, es de destacar la aparición del papel del informático de la Administración pública regional. El informático administrativo debe mediar en cualquier relación inicial entre la casa fabricante de ordenadores (o sociedad que proporciona los respectivos servicios) y las Administraciones públicas competentes. Aunque el informático administrativo no debe limitarse a una mediación positiva, sino que debe, sobre todo en una segunda fase, hacer posible la asimilación del sistema informativo regional por parte de todos los sectores de la Administración.

El impacto entre las estructuras burocráticas administrativas y el sistema informativo regional podrá ser dirigido adecuadamente por medio de la informática administrativa. De ahí la importancia de la preparación, en la Administración pública, no sólo de las estructuras técnicas, sino sobre todo de las respectivas estructuras organizativas.

5. Del examen de las normativas regionales existentes, a pesar del diferente planteamiento conceptual de cada una de ellas, condicionadas

por diversificaciones económicas y culturales, surge necesariamente la estandarización de un Sistema de Información Regional que contribuya al desarrollo local mediante enlaces operativos interregionales para asegurar la necesaria coordinación y el intercambio de datos de comparación.

Un Sistema de Información Regional debe poder alcanzar los siguientes objetivos para poder apuntar hacia la eficacia y la funcionalidad:

a) Rigurosa selección de los campos de aplicación, con la explicitación de las características particulares que la estructura EDP debe tener en el contexto regional, para permitir la utilización de las informaciones con fines de programación y no como simple mecanización de funciones burocráticas.

b) Coordinación de las bases de datos para permitir el cumplimiento de las funciones de la programación regional mediante la adopción de criterios adecuados de homogeneidad en la organización de las informaciones.

c) Criterios de distribución territorial de las estructuras de elaboración teniendo en cuenta el carácter de globalidad de las funciones y de los organismos regionales.

d) Criterios de valoración y de control de la relación costes-beneficios que permitan una mejor utilización, desde el punto de vista económico, de las instalaciones existentes y de aquellas por adquirir.

e) Creación de un modelo teórico de la estructura de un S. I. R. que antes de convertirse en criterio de concepción o de planificación sea la representación de un esquema teórico al que referirse, en el desarrollo de los distintos planos sectoriales, con el fin de valorar mejor la distancia que separa cada iniciativa de la situación ideal capaz de garantizar los más eficaces resultados de las iniciativas regionales.

f) Contribución a la realización de un plan nacional para la informática a través de la colaboración de otras entidades del sector como universidades, industrias y centros de investigación.

El sistema de información regional debe, por tanto, presentar una gran polivalencia de carácter social, administrativo y técnico: Ser completo, tanto en la programación como en la gestión de los servicios.

Necesariamente se debería recurrir a las bases de datos para la programación y la dirección dentro del territorio en los distintos aspectos sociales, económicos y de gestión. La creación de *software* no

podrá prescindir de aquellos que son los parámetros y los niveles informativos propios del contexto nacional, central y local.

Las distintas unidades operativas regionales podrán escoger independientemente, en el señalado esquema de líneas generales, para empezar con aquellas realizaciones que mejor se presten a sus condiciones iniciales y a las específicas exigencias de sus objetivos.

Para mejorar sus decisiones, las unidades territoriales podrán disponer de la asistencia de puntos de referencia y de soporte informático de la Administración a nivel nacional y a nivel local.

Es necesario, por tanto, el retorno a las estructuras públicas de las funciones de coordinación de los proyectos y de la gestión de los instrumentos informáticos, para alcanzar una relación constructiva de colaboración con proyectistas, abastecedores y usuarios.