

## LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ CONTRA LA DOGMÀTICA JURÍDICA ADMINISTRATIVA I LA CULTURA FUNCIONARIAL.

### En relació a la dogmàtica jurídica.

Julián Valero Torrijos afirma, a l'inici de la seva obra *“El régimen jurídico de la e-Administración”*<sup>1</sup> que *“La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad administrativa plantea importantes retos para la dogmática jurídica...”*. Hauríem d'interpretar quin és el sentit que l'autor vol donar a l'expressió *“dogmática jurídica”*, per molt que aquesta referència sembli inequívoca. Valero no diu *“dogmática jurídica administrativa”*, ni tampoc diu la *“dogmática jurídica del derecho administrativo”* – potser, perquè ho considera obvi- sinó que sembla que es refereix a la *dogmática jurídica*, en general. En aquest darrer sentit, podríem suposar que el professor vol incidir en el xoc evident que s'origina entre l'ús de les noves tecnologies i el sistema jurídic, com a tal. Però, l'autor no discuteix el sistema jurídic del dret administratiu sinó que predica la reforma d'alguns dels seus mecanismes, a fi d'adaptar-los o afinar-los, per a permetre l'ús pacífic i eficaç de les noves tecnologies.

Pel que fa al fons, Valero es mou en l'optimisme. Citant a Davara, l'autor afirma que *“la reticencia al uso de las nuevas tecnologías como una de las causas que inciden directamente en la vulneración de los derechos de los administrados debe rechazarse ya que” es precisamente la excesiva burocratización y la lentitud de los procedimientos lo que está ocasionando una inseguridad e indefensión...”*. És clar que l'afirmació de Davara es fonamenta en conceptes indeterminats: en què consisteix l'*excessiva burocratització* o, fins i tot, en què consisteix la *burocratització*?. Davara dóna per suposat que les noves tecnologies constitueixen, en qualsevol cas, un perfecte antídoto contra la burocratització. Per ell, això és tan evident que no intenta demostrar-ho. Però, potser, fins ara, hi ha hagut una burocràcia d'excés de paper i tràmits i a partir d'ara, anem pel camí que s'origina una burocràcia de contaminació de tràmits telemàtics i programes informàtics.

Tampoc és fàcil d'esbrinar què significa la tan criticada “lentitud” de l'Administració. Els ritmes- rapidesa, lentitud- només es poden percebre en comparació a una cosa quieta, o a una altra cosa que transita a una velocitat diferent- per aquí, podríem anar a parar a la teoria de la relativitat... Evidentment, si comparem el temps que esmerça el servei tradicional de correus en trametre una carta al seu destinatari, amb la rapidesa immediata d'un correu electrònic, cal reconèixer que no hi ha color. Però, tot i admetent un concepte abstracte de la lentitud- és a dir, simplement, acceptarem que *fóra* desitjable que l'Administració anés més ràpida...- de veritat podem creure que la lentitud de l'Administració és deguda a la demora ocasionada pels sistemes de comunicacions que utilitza?. Penso que si algú creu això, s'equivoca. La lentitud de l'activitat administrativa és deguda a l'acumulació de tràmits i possiblement, a la manca de recursos humans i de material, o a la seva mala gestió. Per tant, després d'aquesta reflexió, arribem a la pregunta clau: els

---

<sup>1</sup> Editorial Comares, Granada 2004

mitjans telemàtics supprimeixen tràmits administratius i milloren, per ells mateixos, la gestió?. No crec que això pugui afirmar-se genèricament, de forma categòrica. Sovint els mitjans telemàtics solament substitueixen tràmits en paper per unes altres formes de tràmits- si és que són *ben* utilitzats<sup>2</sup>- i, evidentment, faciliten la feina i la comunicació però hem d'admetre que aquestes virtuts no són suficients per agilitar l'activitat administrativa. Els mitjans telemàtics escurcen els viatges però, per ells mateixos, no redueixen el temps de la tramitació: hom signarà a ma sobre el paper, o signarà amb signatura electrònica però el fet és que haurà de signar en el termini establert; hom notificarà per internet, o hi publicarà, en lloc de fer-ho al diari oficial, però el termini per a portar a terme aquest requisit serà el mateix. Etc. Fins i tot, si volguéssim ser cínic, podríem suggerir que, en alguns casos, com ara el de la signatura electrònica, la seguretat en la identificació exigeix més tràmits que no pas el sistema manual, sobre paper.

La primera conclusió, després d'aquestes reflexions, és fàcil: allò que “entorpeix” i “burocratitza” és la mateixa existència de la normativa administrativa.

#### Perspectiva cultural de la burocràcia administrativa.

Ara bé, ben pensat, la dogmàtica jurídica ( el sistema jurídic, podríem dir-ne) no és únicament una maquinària transcendent, però asèptica, sinó que és cultura social i política activa que, amb el seu funcionament, creix, es desenvolupa i s'arrela.

Per tant, cal que recordem algunes veritats conegudes per tal de conèixer la bèstia que volem domesticar:

- 1- El sistema jurídic continental, en contraposició al *rule of law*, és un sistema fonamentat en la definitiva canonització cultural, social i política de l'escriptura. Les lleis, en aquest sistema, han de ser escrites i publicades. Les lleis, a més, sovint es codifiquen- s'apleguen en codis (llibres). Es tracta, per tant, d'un sistema que rebutja el simbolisme- més enllà del que pugui tenir de simbòlica la lletra- i que tampoc confia en les imatges com a forma de comunicació i de prova. És un sistema que s'aferra a la literalitat dels mots i de la redacció i que, lògicament, té necessitat del suport físic: el paper. Fins i tot els programes telemàtics que recopilen lleis i jurisprudència, avisen a l'usuari que no responen de la fidelitat del que ens mostren a la pantalla i que allò que veritablement va a missa, és el que ha estat publicat al BOE. Si el ciutadà modern es considera un ésser civilitzat, el funcionari encara s'hi considera més i aquesta superioritat, en part, és deguda a la cultura de l'escriptura. Entre la comunicació fonamentada en la imatge simbòlica de les coves d'Altamira i la canonització i socialització de l'escriptura, hi ha, pel cap baix, 50.000 anys d'evolució del cervell humà. Ara, les noves tecnologies sembla que ens volen retornar a les icones, el simbolisme dels colors i l'automatisme mut del “clicar”. Respecte l'arrelament d'aquesta cultura de santificació de l'escriptura sobre paper i contrària a la imatge, en podríem posar molts exemples: els

---

<sup>2</sup> Si no s'utilitzen en substitució de la llei. En parlarem més endavant.

jutges s'han reïstit a admetre la fotografia com a prova, amb l'excusa que és un mitjà que permet fàcilment la manipulació. La prova- sobretot, en dret administratiu- és fonamentalment documental però, malgrat això, poques vegades es demanen peritatges cal·ligràfics perquè el document escrit, més enllà de les garanties de fidelitat que pugui preveure, és, pel fet de ser escrit, *culturalment* creïble.

- 2- El dret administratiu és un dret d'imposició. En principi, no hi ha "pactes" i "acords" entre l'Administració i els administrats. Això implica que el dret administratiu- sobretot, però també tot el sistema jurídic d'origen francès- té la pretensió de regular, per escrit, totes les "possibilitats", totes les "actuacions", classificant de forma previsora la vida completa. Naturalment, la vida sempre és més rica, sempre acaba sorprenent al legislador...però, tan se val, la ideologia en què es fonamenta el sistema, és aquesta. La rigidesa esmentada, que situa a l'Administració Pública per damunt del ciutadà- ella regula, ella jutja, ella resol...- esdevé contrària a la llibertat dels sistemes de comunicació i d'informació telemàtics. El ciutadà, amb l'ús de la nova tecnologia, deixa de ser un ésser passiu i participa en els procediments, protesta, i, fins i tot, s'oposa a les potestats administratives per vies, de vegades, no previstes pel procediment. En definitiva, mitjançant els sistemes telemàtics, la vida *real* interfereix el món tancat i formal de la vida *recreada* per la legalitat.
- 3- El sistema administratiu és monopolista de la informació. Això, per no dir que és de naturalesa "*secretista*". Aquesta peculiaritat és tan certa que una de les preocupacions constants del legislador administratiu consisteix en frenar la vocació "*secretista*" dels funcionaris, inherent al concepte de la particularitat excepcional de la mateixa existència del dret administratiu. La llei de procediment administratiu regula els drets dels ciutadans davant de l'Administració ( art. 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre) dona sentit al silenci administratiu, per tal d'obligar als òrgans competents a resoldre ( arts. 42,43 i 44) vol garantir el dret d'accés als arxius i registres (art. 37) etc. Però, l'accés als arxius i registres és complicat, els òrgans administratius, que sovint són jutge i part en l'actuació administrativa, tenen cent maneres d'amagar documents, construir i dividir expedients, i lògicament, són els campions del descens amb canoa per les aigües turbulentes de paperassa que ells han esvalotat. Les "cartes de serveis" que darrerament s'han posat de moda, informen dels llocs, oficines i terminis per a realitzar tràmits però normalment no redueixen aquests tràmits, ni simplifiquen procediments. Simplement, com les "finestres úniques", estalvien caminades. Fixem-nos en les web de les Administracions Públiques, començant per les dels ajuntaments: donen molta informació externa a l'Administració Pública però molt poca d'interna. A través d'aquestes finestres d'informació hom pot conèixer els millors restaurants de la vila, les rutes turístiques, les adreces dels casals i associacions més importants, els museus, el temps que hi fa i una breu repassada històrica. Fins i tot, es pot assabentar de qui és l'alcalde i els regidors però hi trobarà poques indicacions respecte com pot demanar, reclamar i satisfer els seus interessos. No hi ha cap notícia respecte els serveis públics ( il·luminació, recollida d'escombraries, xarxa d'aigua...) ni respecte l'escolarització, ni ... És clar que com que es publiquen els telèfons de les oficines, o fins i tot – modernitat màxima!- la seva adreça electrònica, el ciutadà podrà posar-se en contacte amb l'ajuntament i ja li explicaran quin *via crucis* ha de seguir

per satisfer el seu dret. El problema és que el ciutadà conclourà que, per aconseguir això, amb la guia telefònica en tenia prou. En definitiva, l'Administració Pública i els funcionaris, segueixen reservant-se la informació essencial que els hi permet de mantenir i exercir l'"imperium" concedit pel dret administratiu, de manera que admeten la web, com si fos publicitat institucional o comercial però no pas per a posar la gestió administrativa a l'abast del ciutadà.

- 4- Atès que el sistema jurídic i especialment, el dret administratiu, és una cultura i el fenomen cultural és humà, hem de cercar quins són els subjectes humans que principalment alimenten, conserven i reserven aquest foc sagrat en la seva ortodòxia. Els subjectes que cerquem- en aquest punt del discurs, això és clar- són els funcionaris<sup>3</sup>. La cultura administrativa constitueix la mentalitat professional dels funcionaris. Fins i tot, el seu règim d'ocupació és administratiu. I, atès que- com hem explicat- el nostre sistema legal venera l'escriptura, el funcionari no s'ha sentit pas contrariat per aquelles eines informàtiques- com ara, els programes d'edició de textos i els comptables- que li faciliten la feina dins del respecte a l'ortodòxia de la seva religió. Però, en canvi, no té- en general- gaire vocació per a emprar, professionalment, les eines de la informació i de la comunicació. El que no és escrit – inscrit- i, pel cap baix, es pot imprimir en paper, no és altra cosa que "virtual". Precisament, allò que és "virtual" se suposa que no deixa rastre i, per tant, instintivament, l'empleat públic sospita que això pugui no ser "real". Els símbols són conceptes jurídicament i administrativament indeterminats i els símbols que no deixen rastre comprovable, a més de no tenir un "sentit" jurídicament cert, no poden constituir prova en el procediment administratiu.

#### En relació a la cultura funcionarial.

En principi, com s'ha dit, l'oposició- o la recança- del funcionari a la utilització professional de la nova tecnologia telemàtica s'arrela en una barreja de contrarietat cultural- això no forma part de la seva escala de valors conceptuals administratius i d'obediència a l'"imperium" de la llei- a la vegada que de contrarietat pràctica. Ara per ara, allò que experimenta el funcionari és que la regulació del procediment administratiu segueix essent la mateixa i respon als mateixos principis i normes de sempre, que ell ha d'obeir, però que l'arribada de les noves tecnologies li complica la vida, els hàbits adquirits i la seguretat jurídica dels seus actes professionals, amb uns sistemes que- a més- ell no domina gaire.

La mentalitat descrita, d'oposició, es veu reforçada per dos fenòmens relacionats, que podríem definir amb termes clàssics del "marketing". Em refereixo al fenomen "esnob" i al fenomen "furgó de cua". En el primer cas, el síndrome es caracteritza pel desig d'adquirir un producte que fa "diferent" al comprador, en referència a la mitjana vulgar de ciutadans. En el segon cas, el comprador vol adquirir un producte perquè tothom el té i ell se sent aïllat, desconnectat de l'àmbit social, si no el posseeix. És clar que la coincidència d'ambdós fenòmens alhora no és habitual, ans sembla que el més normal és

---

<sup>3</sup> En un sentit ampli: jutges, empleats burocràtics, lletrats ...

que un bé material que va iniciar la seva singladura comercial essent cobejat pels “esnob”, acabi formant part d’un mercat de “furgons de cua”- per exemple, el telèfon mòbil.

La incidència d’aquests fenòmens en la massa d’empleats públics es produeix indirectament, en el cas de l’esnobisme, i directament, en el cas del “furgó de cua”. El funcionari, en general, no té desig de distingir-se professionalment, ans compleix els seus deures estrictament, dins de l’àmbit rigorós de la seva “competència”. La iniciativa personal no és gaire apreciada en un tipus d’organització jerarquizada i previsible. Però, durant les darreres dècades, l’estructura de les organitzacions públiques ha estat penetrada per profundes falques de gestors i càrrecs de confiança, que parteixen de cultures “privatistes”, que no coneixen, ni aprecien el dret públic i que exerceixen de veritables “esnobs”, en el sentit que sempre volen aparentar que ells segueixen “*le dernier cri*”. Aquests personatges acostumen a apuntar-se a totes les innovacions tecnològiques, reals o fictícies. Si més no, en parlen i les veneren, tot oposant-les a la caducitat florida de la tradició “grafomaniàca” administrativa- una altra cosa és que les dominin. La pressió que exerceixen els directius esnobs sobre els funcionaris vulgars, origina en aquests el síndrome de “furgó de cua”. No es tracta tant de si s’apliquen o no s’apliquen les noves tecnologies en l’àmbit professional administratiu, sinó que el discurs dels directius fixa el que és “políticament correcte” i els funcionaris no gosen mostrar la seva contrarietat per no esdevenir “estrany” al discurs cultural dominant. En aquest sentit, el funcionari resta segrestat pel síndrome de “furgó de cua”<sup>4</sup> i intenta obviar com pot els problemes que li ocasiona el xoc entre les noves tècniques i la realitat de la regulació administrativa. Ell ha de fer veure que està encisat per tanta innovació tecnològica, malgrat que sospiti- per exemple- respecte l’eficàcia jurídica de la notificació mitjançant la web.

Per altra banda, cal tenir en compte que la cultura del funcionari- la seva visió del món administratiu- té molta relació amb el seu règim particular d’ocupació. Aquest règim ha estat criticat perquè es fonamenta en la immobilitat de l’empleat, el tancament professional en un lloc i unes funcions delimitades, perquè és corporatiu, perquè deslliga el patró del treballador i perquè, en definitiva, hom diu que totes aquestes característiques promouen el desinterès dels servidors públics, la burocratització i l’opacitat en la gestió i la prestació del servei. És a dir, aquest règim és i ha estat criticat, des de la perspectiva de la seva utilitat pràctica, laboral i econòmica. Però cal tenir en compte que les característiques definitòries del règim estatutari administratiu responen a uns criteris i principis polítics. El sistema jurídic/ polític vigent, exigeix que qualsevol ciutadà pugui accedir als càrrecs i funcions públiques, seleccionat amb respecte al principi d’igualtat, que el funcionari gaudeixi d’immobilitat i permanència en la funció, que la realització de la competència que li ha estat atribuïda no sigui compatible amb l’exercici d’altres treballs- incompatibilitat- i que, en definitiva, li sigui garantida l’actuació objectiva i independent ( arts. 23.2 i 103.3 de la Constitució).

Fixem-nos en la definició de treballador, que estableix l’article 1 de l’Estatut dels Treballadors i podrem distingir-la del concepte de “funcionari”. D’acord

---

<sup>4</sup> Potser, el síndrome de “furgó de cua” podria atribuir-se a l’Administració Pública, en relació al món.

amb el que estableix la norma citada, la relació del treballador és una relació contractual, de prestació de serveis retribuïda, a compte d'altri i dins de l'àmbit de direcció d'aquest altri, denominat *empleador*, o empresari. En canvi, la normativa de funció pública mai defineix el funcionari, ni gosa referir-se a l'Administració Pública com a *empleadora*, o empresària, dels funcionaris. Això és d'aquesta manera perquè la relació d'ocupació del funcionari no és contractual, sinó de nomenament. Però, el més curiós és que aquest règim, en lloc de definir què fa un funcionari, es conformi en delimitar la seva condició a partir de normes que estableixen els requisits que han de complir els candidats, així com els seus deures i drets. Per començar, la mateixa Constitució (article 103.1) separa les característiques del règim d'ocupació dels funcionaris dels principis de l'actuació administrativa- que en constitueix, precisament, la seva funció. Els principis i les normes de l'activitat administrativa obliguen a les Administracions Públiques, i no pas, directament, als funcionaris. En definitiva, la missió del funcionari- el treball, allò per al que ha estat nomenat- només es pot deduir del llistat de deures, del règim disciplinari, de regulacions de creació de cossos i escales i d'articles de normes disperses, mitjançant les quals s'estableix alguna responsabilitat. No hi ha ni una frase a la llei de funció pública que defineixi el funcionari com a treballador que produeix o realitza uns serveis.

El recordatori de la realitat descrita ens serveix per a demostrar el que ja havíem avançat: el règim estatutari administratiu sorgí d'una necessitat política. Si la qüestió només fos la simple urgència d'obtenir treballadors per a realitzar unes tasques concretes, tot i que aquestes operaris haguessin de prestar els seus serveis en una Administració Pública, és obvi que ningú hauria imaginat que calia diferenciar l'ocupació de l'empleat públic, del règim del contracte de treball. El que passa és que el treball del funcionari constitueix "servei públic" i que, en determinats casos, aquest treball també té la condició de "funció pública"- per exemple, el treball d'inspecció, policia, hisenda... És clar que quan es tracta de prestar "servei públic" i, sobretot, d'exercir "potestats públiques" el sistema polític constitucional no vol favoritismes, dependències polítiques, ni fidelitats o interessos particulars que puguin interferir l'objectivitat en el compliment de l'interès general. Per això existeix el règim funcionarial: per a blindar l'empleat públic respecte les influències que puguin malmetre la seva independència i objectivitat.

Ara bé, si bé és cert que la raó de l'existència d'un règim d'ocupació dels empleats públics és només política i lligada a un model de democràcia, també és cert que aquest règim es fonamenta en la professionalitat. Només a l'Administració Pública s'exigeix que els candidats, per accedir-hi, superin oposicions, i que posseeixin unes titulacions acadèmiques determinades, no solament per adquirir la condició de funcionari, sinó, que també, per a ocupar uns llocs de treball determinats. Però, deixant de banda els supòsits de cossos molt especialitzats – des dels bombers, passant pels penitenciaris, enginyers...- una anàlisi dels programes i els coneixements exigits per ingressar als cossos de funcionaris ens demostrarà que contenen una gran dosi d'ideologia. Fins i tot, en el cas dels de les oposicions per a l'ingrés als cossos especials, hom pot constatar que els seus programes de coneixements exigibles, no obliden aquesta formació ideològica. Per accedir als llocs de treball de l'Administració Pública, cal que el candidat conegui les estructures territorials

i polítiques de l'Estat, de les administracions i sobretot, el dret administratiu- inclosa la regulació de la funció pública. Una gran part dels “temaris” per a les oposicions dels cossos generals de les Administracions Públiques incideix en l'àmbit esmentat de coneixements, fins el punt que en més d'un cas, són els únics coneixements exigibles. En aquest sentit, tot i que no es pot discutir la necessitat de que els funcionaris adquireixin la dita competència, és evident que aquesta assumpció inclou una cultura especial, una escala de valors pròpia. I, com hem intentat explicar abans, es tracta d'una cultura, fonamentada en el privilegi del dret administratiu, eminentment burocràtica i paperaire, de manera que no facilita la immersió dels empleats públics en les noves tecnologies. Dit sigui d'una altra manera, la intervenció omnipresent del dret administratiu en l'activitat administrativa i de prestació dels serveis públics, no solament xoca amb les noves tecnologies, per la seva naturalesa (la *dogmàtica jurídica*) sinó que, lògicament, fomenta una ideologia de resistència per part dels funcionaris a la interferència d'aquestes noves eines en el món predeterminat de l'Administració Pública.

### Els informàtics: una nova aristocràcia administrativa?

Fins aquí, una visió general. Si aprofundim en el panorama, ens adonem- però- que en el món de la Funció Pública, la introducció de les noves tecnologies de la comunicació i de la informació- de moment- no es produeix d'una manera uniforme, ni des de la perspectiva material, ni des de la perspectiva cultural. En certa mesura, sembla que la creativitat i el control d'aquestes noves tecnologies es reserven a una nova casta d'empleats públics especialitzats, anomenats “informàtics”. Per començar, els “informàtics” no acostumen a ser funcionaris, sinó contractats laborals. Això es pot justificar en la legalitat- el règim bàsic legal “reserva” al personal laboral “*los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados, cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros no tengan la preparación específica necesaria...*” ( art. 15.1 c, de la Llei 30/1984, de 12 d'agost- però aquesta explicació no esdevé suficient perquè la preferència del legislador pel règim d'ocupació estatutari administratiu és clara i, en qualsevol cas, la “reserva” resta molt condicionada pel seu reconeixement en la Relació de Llocs de Treball. La veritat és que, durant els anys vuitanta moltes Administracions Públiques es van adonar que la formació de funcionaris en la tecnologia informàtica, només servia per a que se n'aprofitessin les empreses privades, les quals podien oferir sous més alts a aquests tècnics, en un moment que el país en necessitava molts. Les Administracions, no podien competir en l'àmbit de les retribucions perquè el règim funcional exigeix titulacions acadèmiques universitàries per accedir als grups superiors- i els funcionaris “informàtics” pertanyien a cossos d'auxiliars, o administratius i no acostumaven a posseir-les – a més que aquesta promoció s'ha de portar a terme superant oposicions. Per tant, els responsables de personal van tirar pel dret i van solucionar el problema contractant els informàtics, atès que el règim laboral els permetia un marge de maniobra en l'increment dels sous.

Actualment els tècnics d'informàtica s'han reciclat en tècnics de telemàtica- o, això fan veure- i atès que tenen l'avantatge de no ser funcionaris- i, per tant no participen de la cultura administrativa i burocràtica- s'han convertit en un club

selecte, dins de les Administracions Públiques i gairebé més considerat i consentit que els aristòcrates tradicionals del règim funcional- lletrats, arquitectes, secretaris... Com a casta sacerdotal, els “informàtics” posseeixen uns coneixements tècnics misteriosos per a la resta del personal i fins i tot, un llenguatge professional propi. No solament tenen la potestat extraordinària d’interrompre l’activitat de prestació del servei públic quan ho consideren necessari- perquè cal revisar “el servidor”, per exemple...- sinó que es situen per damunt dels òrgans administratius i, fins i tot, de la legalitat administrativa, predicant la “centralitat” de la nova religió i esdevenint les seves pitonisses interpretadores.

Manuel Beato Espejo, en la seva obra “*Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*”<sup>5</sup> i seguint a F. González Navarro<sup>6</sup>, classifica l’activitat informàtica de les Administracions Públiques, segons els camps de l’activitat administrativa i distingeix un àmbit d’actuació que titula “*decisional*”. El nucli de la qüestió que ens vol plantejar l’autor, s’expressa millor en les seves pròpies paraules: “*Todos asumimos la presencia de la informática y de la telemática en las áreas de almacenamiento e intercambio de datos, en las operacionales y en la de creación de registros, pero no todos aceptamos el papel de las nuevas técnicas en la toma de decisiones de las Administraciones Públicas, en dictar actos administrativos a través del ordenador*”. La meua experiència no em permet assegurar que aquest pronòstic reflecteixi una realitat actual, si l’interpretéssim en el seu sentit més radical. És a dir, dit sigui amb termes usuals, en l’àmbit administratiu, els programes informàtics encara no emeten resolucions. És clar que el Sr. Beato no diu que això succeeixi, sinó que es refereix al paper de les noves tecnologies en la presa de decisions. Vist des d’aquesta perspectiva, en l’estadi actual, la prevenció de l’autor citat esdevé raonable si la relacionem amb el paper central que aquestes noves tecnologies i els seus manipuladors, els informàtics, han adoptat en el món de les Administracions Públiques. Dit sigui en termes simples, el que sovint succeeix és que les exigències dels programes informàtics de gestió, arxiu o registre, així com els mitjans de comunicació i informació, condicionen l’aplicació de la legalitat. La frase “*això, el programa no ho contempla*”, o més directament, “*això el programa no ho admet*” esdevenen determinants. No és gens estrany que un programa informàtic de gestió de recursos humans, no hagi previst- per exemple- la situació administrativa de “serveis especials” i l’informàtic que ens vol col·locar el producte assecuri, amb tota tranquil·litat, que aquesta situació és equivalent a l’excedència dels funcionaris i els laborals, de manera que el programa considera a tots els afectats en el mateix “camp”, sense distincions de règim legal, ni de situacions normatives. En definitiva, el sistema informàtic s’institueix en Parlament i, als efectes pràctics, modifica la llei. Els tràmits legalment establerts, les llicències previstes per la normativa o els terminis obligatoris que el programa informàtic no contempla, deixen d’existir. Els empleats públics destinataris d’aquesta mena d’argumentació, cohibits pel síndrome de “furgó de cua” que arrosseguen, callaran prudentment per tal de no ser titllats de “buròcrates”.

<sup>5</sup> Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>6</sup>

*Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Civitas. Madrid, 1997.

### Conclusions provisionals i apressades.

Victoria Zarco Martín<sup>7</sup> assegura que les noves tecnologies han millorat la qualitat de la informació en el si de les Administracions Públiques però han originat insatisfaccions en els empleats públics encarregats d'usar-les. L'autora citada, conclou que, per aquesta raó, cal que siguem conscients que estem davant d'un problema psicosocial, a més de tecnològic- i jo, afegiria, que a més a més, d'un problema jurídic.

Per això, fins aquí, he intentat posar de manifest que:

- 1- El sistema polític- jurídic espanyol és dels anomenats de “dret administratiu”, en contraposició al sistema de “*rule of law*”. El nostre és un sistema nascut de la pretensió de regular i ordenar la vida- sobretot, la vida administrativa i pública- mitjançant normes escrites i procediments rigorosos, de dret públic, d'imposició i no negociables. El dret administratiu és la burocràcia.
- 2- Aquest sistema neix d'una determinada concepció política; és una “cultura” i crea “cultura”.
- 3- Lògicament, es tracta d'una cultura que té un arrelament especial a les Administracions Públiques i s'instal·la i es manté, a través de la mateixa existència del dret administratiu.
- 4- Fins i tot el personal propi de les Administracions Públiques- els funcionaris- resten sotmesos a un règim d'ocupació de dret administratiu, que no és el règim comú del dret laboral, que imposa aquesta cultura diferencial.

En definitiva, per tot això, esdevé força important que s'adaptin els mecanismes administratius a les noves tecnologies però cal ser conscient que, en el fons, aquesta cultura administrativa es fonamenta en uns principis polítics i socials que, a la vegada, han originat una escala de valors pròpia. I, es tracta de principis i d'una escala de valors que xoquen amb la llibertat, l'individualisme, la manca de control i de garanties, fins i tot diria, l'espontaneïtat, de les noves tecnologies.

Potser, a la fi , el progrés sense aturador de les noves tecnologies canviarà el sistema polític administratiu de dret públic que coneixem. Potser, aquest és un tema que també forma part de la tendència a la privatització del sector públic, que tan es discuteix.

---

<sup>7</sup> “*Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*”. Tecnos. Madrid, 1995.

