

LA PLANIFICACION EN LA MECANICA DE LA AFECTACION DEMANIAL

Por AURELIO ALONSO-CORTES CONCEJO

35.073.5(46)

LA ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 deslinda con acierto las situaciones jurídicas por las que pueda pasar un edificio, o terreno en el que éste haya de construirse, para el cumplimiento de los fines del Estado. Así, tras considerar bienes demaniales «los edificios propiedad del Estado en los que se alojan órganos del mismo», califica como «estados patrimoniales» los momentos de la adquisición (artículo 54), los de conservación hasta su afectación al dominio público (artículo 58) e, incluso —aunque ello sea discutible desde el punto de vista «de lege ferenda»—, los actos de arrendamiento y resolución de arrendamiento de inmuebles necesarios para la actividad administrativa (artículos 86 y 90).

Por otra parte, determina que el cambio del carácter patrimonial de los bienes inmuebles referidos y la adquisición del carácter de-

manial se produce por el acto de la afectación; la desafectación devuelve a los bienes demaniales su patrimonialidad.

Ahora bien, si la consagración de estos patrimonios doctrinales en materia de dominio público puede considerarse como una virtud de la ley, no puede decirse lo mismo del predominio en la ley del Patrimonio del Estado del principio de «a instancia de parte» sobre el de «oficio» en la mecánica de la afectación, desafectación y mutación de destino, que deja dichos actos al arbitrio del ministerio interesado. Ello se advierte claramente si se traen a la vista los correspondientes textos:

a) EN CUANTO A LA AFECTACIÓN

«Los órganos de la Administración del Estado que precisen bienes patrimoniales determinados... se dirigirán al Ministerio de Hacienda expresando cuáles sean y la finalidad que tengan prevista» (artículo 114).

b) EN CUANTO A LA DESAFECTACIÓN

«La desafectación de los bienes que no sean precisos... compete al Ministerio de Hacienda...» «A tales efectos, el departamento que los tuviera bajo su administración y custodia dirigirá comunicación a la Dirección General del Patrimonio, en que se hará constar... las causas que determinen la desafectación» (artículos 120 y 121).

c) EN CUANTO AL CAMBIO DE AFECTACIÓN

«Los departamentos que precisen los bienes que se hallen afectados a otros se dirigirán a la Dirección General del Patrimonio del Estado para que por la misma se inicie el oportuno expediente en que... se decidirá sobre el destino del bien o bienes de que se trata» (artículo 125).

El principio de «a instancia de parte» que preside las anteriores normas resulta inidóneo e ineficaz por la falta de transparencia e información, en la práctica, de las disponibilidades demaniales, por más que la propia ley del Patrimonio—sin duda para atenuar las consecuencias derivadas del carácter decimonónico del sistema—, establezca la posibilidad de que los departamentos interesados se diri-

jan al Ministerio de Hacienda para obtener información sobre bienes existentes en el Patrimonio del Estado que puedan ser afectados.

Desde el punto de vista del cambio de destino o afectación de bienes determinados adscritos a un departamento, el mecanismo previsto por la ley se muestra inoperante por la general resistencia de los ministerios administradores a desafectarse o «desapoderarse» espontáneamente de los inmuebles que no les interesan.

Si entendemos por equipamiento inmobiliario administrativo la acción de proveer a los distintos organismos de la Administración de los edificios y demás bienes inmuebles que precisan para la instalación de sus dependencias, el sistema previsto por la ley del Patrimonio resulta insuficiente para atender las necesidades reales de dicho equipamiento. Esa insuficiencia se ve agravada por la falta de programación coherente de las necesidades inmobiliarias en el Plan de Desarrollo. En efecto, el Plan se dirige primordialmente a la consecuencia de objetivos sectoriales; sólo tiene en cuenta la problemática del equipamiento inmobiliario público en cuanto sirve a la consecución de un objetivo sectorial sin una consideración unitaria del equipamiento, como debería entenderse teórica y prácticamente, no sólo por su reflejo presupuestario y contable unitario, sino, sobre todo, por su intrínseca unidad funcional.

En el Plan de Desarrollo se advierte la falta de una planificación coherente del equipo administrativo, en especial el inmobiliario, que sea independiente de su adscripción a un objetivo sectorial, lo que provoca peligro de disfunciones entre los equipamientos programados en el Plan y los que no lo están, con el riesgo de posponer, de hecho, las auténticas prioridades.

La incoherencia del actual Plan en materia de equipamiento conduce, en definitiva, a contemplar las necesidades inmobiliarias, ministerio por ministerio, sin atender a un estudio comparativo que favorezca el tratamiento «horizontal» de las mismas según necesidades homogéneas y niveles de cargas idénticas. Lo anterior se opone a los propios principios y espíritu del Plan en materia de gastos ordinarios e inversiones públicas, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Evitar la formación de un clima de expansión de los servicios del Estado que comprometa el desarrollo y, en consecuencia, mantener el ritmo de expansión para los gastos consuntivos u ordinarios previsto por el Plan—el 5 por 100 anual.
2. Coordinar las inversiones, que guarden relación entre sí, de los distintos departamentos.

3. Evitar en materia de inversiones el simple prorrateo de recursos entre distintas necesidades, dirigiéndolas hacia proyectos concretos que impulsen el desarrollo.

Las inconveniencias del actual sistema de afectación demanial se obviarían, y los principios aludidos se harían realidad, cuando aquél se produzca de acuerdo con una planificación coherente.

La planificación coherente del equipamiento administrativo inmobiliario facilitaría la total y óptima utilización de las disponibilidades inmobiliarias, mediante la adscripción a cada departamento del equipo más adecuado a su organización y actividad. Asimismo, posibilitaría la concentración de servicios dependientes de un mismo ministerio y la agrupación de las delegaciones ministeriales en la Administración periférica, facilitando las relaciones con los administrados. Constituiría, en fin, un avance para la simplificación de la contratación administrativa.

Dicha planificación podría llevarse a cabo por una Comisión Interministerial constituida al efecto, por ser éstas —según se desprende del decreto de 7 de julio de 1965— órganos colegiados de trabajo para el estudio, la información interministerial y, en su caso, la propuesta de resolución al Gobierno de cuestiones que afecten a varios ministerios. La constitución de dicha comisión podría ordenarse por acuerdo del Consejo de Ministros.

La Comisaría del Plan de Desarrollo debe estar representada en dicha comisión debido a la interdependencia y recíproca influencia del consumo y las inversiones públicas y privadas. Esta solución de la representación de la Comisaría parece más procedente que la de realizar la planificación que se propugna en el seno de la propia Comisaría, ya que no se encuentran tan sólo implicados directamente en el equipamiento administrativo inmobiliario aspectos del desarrollo económico y social, sino, sobre todo, la operatividad de la propia Administración.