

PRINCIPIOS PARA UNA PROGRAMACION DE LOS INMUEBLES ADMINISTRATIVOS

Por RAFAEL ANSON OLIART

Técnico de Información del Estado

Sumario: I. La planificación de los efectivos administrativos.—1.1 Su fundamento. 1.2 Los efectivos administrativos y el Plan de Desarrollo.—1.2.1 Reestructuración del sector público y rendimiento.—1.2.2 Ordenación y coordinación de los gastos e inversiones públicas.—1.2.3 Información derivada de la planificación de efectivos.—II. La planificación de los efectivos inmobiliarios públicos.—2.1 Dispersión de los efectivos inmobiliarios.—2.2 La planificación de efectivos inmobiliarios en el primer Plan de Desarrollo.—2.3 La insuficiencia del principio de «a instancia de parte» en materia demanial.—2.4 Ventajas de la planificación de efectivos inmobiliarios.—2.5 Obstáculos y dificultades para una planificación de los efectivos inmobiliarios.—2.6 Órgano encargado de la planificación de efectivos inmobiliarios.—2.7 Momento propicio para la planificación.—2.8 Ambito y fórmula de la planificación.—2.9 Confección del plan de efectivos.—2.10 Consideración final.

1. La planificación de los efectivos administrativos

1.1 SU FUNDAMENTO

PARA la realización de su actividad, la Administración utiliza unos medios personales—funcionarios y empleados públicos—y materiales—edificios y suministros— al conjunto de los cuales denominaremos «efectivos» administrativos.

Si en términos económicos el total de la actividad administrativa —de difícil medición— puede considerarse como «producto administrativo», la relación entre dicho producto y el conjunto de los efectivos empeñados en la misma puede estimarse como «rendimiento». La aspiración al máximo rendimiento es una consecuencia más del sentido empresarial con que se organiza la Administración moderna.

Ahora bien, la variable «efectivos» es esencialmente compleja, debido a implicaciones cualitativas que repercuten en la actividad de la Administración. Esta actividad se produce con distinto rendimiento según la diversa instrumentación o disposición de los efectivos, siguiendo criterios de racionalización y organización del trabajo, formación, perfeccionamiento y especialización de funcionarios, modernización del material, agrupación de efectivos inmobiliarios, etcétera.

A su vez, estos factores cualitativos de la variable «efectivos» se encuentran correlacionados entre sí. Las previsiones futuras en materia de selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios dependerán, en buena parte, tanto de consideraciones de carácter orgánico, simplificación y coordinación de los servicios y racionalización de la actividad administrativa, como de la mejor disposición del equipo inmobiliario y de una idónea mecanización.

La planificación de los efectivos administrativos pretende ordenar su utilización y prever su volumen futuro, teniendo en cuenta tales correlaciones. No se trata, por tanto, de aumentar sin más el número de funcionarios, de edificios o el material, sino primordialmente de atender a los aspectos cualitativos citados.

Una defectuosa instalación de los servicios administrativos provoca un aumento de plantilla, la falta de unos suministros normalizados dificulta y retrasa el trabajo de la Administración y la labor de documentación y archivo. Y todo ello, a través de una disminución en el rendimiento, repercute en un aumento de los costes.

Ahora bien, no sólo es el incremento del gasto público lo que se dilucida en la planificación de efectivos, sino principalmente el concepto de servicio al administrado. La colaboración y adhesión de los administrados sólo puede alcanzarse en una Administración con sentido del servicio y del rendimiento, que elimine al máximo las incomodidades y facilite los contactos recíprocos.

Es preciso, por tanto, tender a lograr una utilización más correcta de los actuales efectivos administrativos para aumentar su rendimiento. Esta aspiración no puede alcanzarse sin una planificación adecuada.

Como consecuencia de ser la programación una exigencia de la

correlación que se advierte en los factores que influyen en el rendimiento administrativo, las medidas a adoptar respecto a los «efectivos» deben estudiarse y aplicarse dentro de un plan coherente. Asimismo, tales medidas han de ser implantadas por etapas y de acuerdo con las prioridades que se fijen.

La actividad administrativa ha de planificarse y ordenarse según criterios más funcionales que económicos. Lo económico ha de ser tenido en consideración en cuanto constituye el posible «techo» de la evolución, que en ningún caso puede superar el ritmo de crecimiento previsto en el Plan de Desarrollo para los gastos e inversiones públicas.

El rendimiento constituye el entronque o punto de unión de los criterios funcionales y económicos, ya que para calcularse será preciso tener a la vista tanto las correlaciones entre los factores cualitativos que influyen en la variabilidad del concepto «efectivos» como el dato económico de su coste.

Cabe concluir de lo anterior que esta programación ha de ser acometida en conexión con el Plan de Desarrollo y comprender tanto los efectivos de personal como los inmuebles y suministros.

La planificación de los efectivos no es tan sólo un método para el aumento del rendimiento, sino que se impone, además, por la importancia y volumen que los medios del Estado alcanzan política, funcional y económicamente, por las disfunciones que en el desarrollo económico y social—actividad fundamental de la «Administración del bienestar»—puede originar una aplicación anárquica de los mismos, y, sobre todo, es consecuencia natural de la necesaria consideración unitaria de la Administración e imperativo de la propia reforma administrativa.

La consideración unitaria aludida aconseja que la planificación sea total, abarcando tanto a la Administración Central y Periférica como a la Local e Institucional; ello implica numerosas dificultades, habida cuenta de la complejidad de la tarea a realizar.

La planificación administrativa contribuirá a transformar la actitud general de la Administración, dotándola del sentido empresarial que exige el desarrollo.

1.2 LOS EFECTIVOS ADMINISTRATIVOS Y EL PLAN DE DESARROLLO

A partir de la ley del Plan de Desarrollo se introduce con carácter general el principio de sujeción del Estado a un programa de gastos e inversiones. En dicho programa, a diferencia de los Presupuestos Generales—previsión del montante de los gastos y de los

ingresos—, se introduce un principio selectivo y de coordinación de los gastos e inversiones a largo plazo, con la ventaja, sobreañadida y connatural a todo plan estatal, de constituir, al propio tiempo, un precioso elemento de información para el sector privado.

1.2.1 *Reestructuración del sector público y rendimiento*

La planificación de «efectivos» ha de ser consecuencia directa del principio del rendimiento inserto en el Plan de Desarrollo. Se ha dicho que el Plan debe considerarse, en cierto modo, sometido a la condición suspensiva de que la Administración se modernice, se reestructure, se racionalice y aumente su rendimiento, y éstos no son datos independientes, sino funciones interdependientes. Dicha planificación se encuentra en la línea prevista por el Plan de Desarrollo de seguir—como afirma la exposición aneja a la ley del Plan—«un riguroso criterio de prioridades y procurar el acortamiento en los plazos de ejecución de los proyectos, la economía de los costes y una perfecta acomodación a las necesidades previsibles y al máximo beneficio de los usuarios de los servicios públicos», todo ello teniendo en cuenta que la actividad total se produzca en la medida que lo permitan los ingresos públicos.

La interrelación entre el Plan de Desarrollo y la planificación administrativa es evidente, ya que aquél pretende «la articulación de las medidas legislativas básicas que, inspiradas en las directrices y criterios operativos de la política del desarrollo, definan el marco a que habrá de ajustarse la acción del Estado» (Preámbulo de la ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan).

1.2.2 *Ordenación y coordinación de los gastos e inversiones públicas*

En el sector público, la reestructuración exige primeramente una ordenación de las inversiones, así como de los llamados gastos consuntivos u ordinarios. La necesidad de programación de dichos gastos es tanto más evidente cuanto el propio Plan de Desarrollo sienta el principio de que se han de moderar tales gastos para recargar el acento sobre el incremento de las inversiones directamente productivas. Habida cuenta de que una buena parte de los que podrían calificarse «gastos consuntivos» son aquellos que se dedican a la dotación de efectivos, el único modo de mantenerlos dentro del ritmo previsto es proceder a su ordenación. Otro principio adoptado por el Plan de Desarrollo es que las partidas del programa de inversiones no se recojan por Ministerios, sino por grupos de necesidades;

es decir, se sustituye un criterio de programación «vertical», ministerio por ministerio, por otro «horizontal», más adecuado a los fines del planeamiento. Ello permite cumplir el objetivo del Plan de «una mejor selección y coordinación de las inversiones, y presentar un cuadro funcional de la actuación a largo plazo de los diversos entes públicos».

La conexión del Plan de Desarrollo con la programación administrativa se evidencia al analizar los principios inmanentes en el Plan en materia de gastos ordinarios e inversiones públicas de la Administración que, como señala Alonso Cortés en su trabajo publicado en el número 95 de DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA sobre «La planificación en la mecánica de la afectación demanial», 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 previstos por el Plan (el 5 por 100 anual).

2. Coordinar las inversiones, que guardan relación entre sí, en 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.»

Tras el inicio de la aplicación del Plan de Desarrollo, se ha impuesto la necesidad de coordinación de los gastos consuntivos e inversiones públicas.

Lo anterior queda claro a la vista de la ley de Presupuestos para el bienio 1964-1965, de 28 de diciembre de 1963; así:

1. Todos los planes de inversión o de ejecución de obras se entienden ampliados y, en su caso, modificados o sustituidos de acuerdo con el programa de inversiones públicas del Plan de Desarrollo.

2. La Comisaría del Plan ha de informar las redistribuciones y transferencias de créditos entre partidas del presupuesto.

3. Los departamentos ministeriales y organismos autónomos de ellos dependientes, en cuyos presupuestos figuren créditos de inversión, han de remitir a la Comisaría del Plan un resumen trimestral de la marcha de aquéllos. (Artículos 3, 4 y 11.)

1.2.3 *La información derivada de la planificación de efectivos*

Por otra parte,—y éstos son también principios del Plan,— la programación administrativa «proporcionará información al sector privado, a fin de que conozca los productos y los servicios que le

van a ser demandados por el sector público»; desde la panorámica de las previsiones de personal, facilitará una buena información para la mejor provisión de los empleos públicos.

2. La planificación de los efectivos inmobiliarios públicos

La planificación de los efectivos personales y de los suministros ha sido objeto de estudio en otros países; en el nuestro, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno está realizando los trabajos precisos para la redacción del oportuno informe previo a dicha planificación. Por ello, parece preferible plantear un aspecto menos conocido: la planificación de los efectivos inmobiliarios.

A los efectos del presente trabajo, ha de entenderse por dicha planificación el esfuerzo de ordenación y adaptación de las necesidades a los medios y efectivos inmobiliarios, que conduzca a la agrupación de los mismos en conjuntos que faciliten un mayor rendimiento, llevado a cabo paralelamente a la planificación de efectivos personales y materiales, y previa fijación de las bases de la reforma territorial y estructural de la Administración.

Tanto o más importante que la planificación de los efectivos personales y de suministros es la que se refiere a los inmuebles. En España, existe todavía una notable dispersión de los edificios públicos; como consecuencia de la falta de una programación adecuada de los mismos y de la insuficiencia del principio de «a instancia de parte» que inspira la afectación, desafectación y mutación de destino de los inmuebles administrativos.

2.1 DISPERSIÓN DE LOS EFECTIVOS INMOBILIARIOS

La realidad nos muestra una notable dispersión de los efectivos inmobiliarios tanto en la Administración Central y Periférica como en la Local y la Institucional. Frecuentemente, en un mismo ámbito territorial coinciden edificaciones de servicios análogos, pertenecientes a alguna de dichas administraciones. Son pocos los casos en que la concentración de edificios públicos es relativamente satisfactoria.

Sin pretender presentar un cuadro exhaustivo de las distintas modalidades que ofrece dicha dispersión, parece más grave y de urgente remedio la cifrada no en términos absolutos o de número

total de edificios administrativos dentro de una misma localidad, sino la que se refiere a las agrupaciones de edificios de servicios homogéneos, que se producen dentro de la ciudad que se considere o de un radio a contar desde la edificación administrativa que se estime principal o básica de dicha ciudad (por ejemplo, el edificio del Gobierno Civil en las provincias).

Del concepto y análisis de la dispersión deben exceptuarse aquellos servicios cuya función puede exigir constitutivamente que se produzcan en esas condiciones, tales como las Comisarias de Policía, Oficinas de Correos y Telégrafos, Casas de Socorro, etc.

Como causas de esta dispersión pueden mencionarse, entre otras, las siguientes:

- Ausencia de una consideración unitaria de los efectivos administrativos y, en concreto, de los inmobiliarios.
- Falta de una planificación de tales efectivos a largo plazo y, por consiguiente, de la instrumentación jurídica que ha de hacerla aplicable.
- Creación o ampliación de las unidades administrativas sobre la base de otras anteriores y por evolución de las mismas, sin previsiones que permitan una paralela adaptación de los edificios a las nuevas o reformadas unidades.
- Defectos de coordinación administrativa, especialmente en materia tan compleja como la política inmobiliaria.
- Falta de órganos gestores en materia inmobiliaria pública con atribuciones generales y organización horizontal por sectores de actividad, ya que predomina en la actualidad la organización de tipo vertical, de órganos *ad hoc* en cada ministerio.
- Insuficiencia cuantitativa de los presupuestos para efectivos inmobiliarios.

2.2 LA PLANIFICACIÓN DE EFECTIVOS INMOBILIARIOS EN EL PRIMER PLAN DE DESARROLLO

La política de planificación y agrupación inmobiliaria está en íntima conexión con el Plan de Desarrollo. En efecto, la exposición que acompaña a la ley del Plan (pág. 362 de la edición del *Boletín Oficial del Estado*) apunta los siguientes defectos de la actual organización de la arquitectura oficial:

a) La falta de una ordenación de la construcción de edificios estatales y de la dirección e inspección de la misma con unidad de

criterio; «la provisión de edificios adecuados a los distintos servicios de la Administración del Estado requiere una actuación perfectamente coordinada de los aspectos políticos, administrativos y técnicos que concurren en el proceso que debe seguirse para llevar a cabo las edificaciones».

b) La realización de las construcciones por cada Departamento con arreglo a sus exclusivas conveniencias y necesidades, y dentro de las consignaciones presupuestarias, mediante más de un centenar de servicios distintos e independientes de arquitectura oficial.

El Plan de Desarrollo propone como medidas para evitar lo anterior:

1. Ordenar la construcción mediante un «planteamiento conjunto de todas las edificaciones del Estado».

2. El establecimiento por el Gobierno, a través de la Comisaría del Plan de Desarrollo, de las «directrices y objetivos nacionales que deben alcanzarse, de los que se deducirán las actuaciones correspondientes a los distintos departamentos y, de ellas, los edificios que su desarrollo precise».

3. Considera como órganos gestores de esta política «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que se ocupa de la regulación de los diferentes aspectos de las obras públicas» y la Dirección General de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción a la que ha de corresponder «la ordenación técnica de la arquitectura oficial, habiendo de interesarse su participación tanto en la fase de los proyectos como en la ejecución de las obras».

Sin embargo, esta regulación es insuficiente, tanto sustancial como orgánicamente.

En primer lugar, desde el punto de vista sustancial, porque considera la planificación de los inmuebles como una faceta de la ordenación de la arquitectura oficial dentro de la problemática sectorial de la construcción. Por otro lado, prescinde de la programación de los efectivos personales y materiales, así como de presupuestos tan importantes como la previa ordenación territorial y la determinación del alcance de la planificación respecto a las Corporaciones Locales y la Administración Institucional.

La propia ley del Plan apunta la realidad de tales condicionamientos, pero sin otras consecuencias. Precisamente uno de los objetivos del Plan es la racionalización administrativa, para llegar a la cual se han de «acometer las necesarias reformas estructurales y funcionales en la Administración pública para aumentar su eficacia de modo que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo económico

y social, especialmente en aquellos servicios más directamente ligados a la ejecución del Plan».

Asimismo, la ley del Plan prevé de alguna forma, en su disposición final segunda, las implicaciones entre la reforma territorial y la agrupación, incluso material, de los servicios y dependencias periféricas al facultar al Gobierno «para integrar, en delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios normales y dependencias periféricas de los departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen».

Por otra parte, el Plan quiere ser coherente y total, abarcando las inversiones que se producen en todos los ámbitos de la Administración, incluidos la Local y la Institucional. Según el preámbulo de la exposición que acompaña a la ley del Plan de Desarrollo (página 18) «entre las decisiones que adopta el Estado para promover el desarrollo económico destaca por su singular transcendencia el programa en que se consignan razonadamente las inversiones que realizarán, durante el período del Plan, la Administración central, las Corporaciones locales y los organismos autónomos. Dicho programa ofrece la doble ventaja de permitir una mejor selección y coordinación de las inversiones y de presentar un cuadro funcional de la actuación a largo plazo de los diversos entes públicos, que justifica la distribución realizada de los fondos disponibles».

Asimismo, tras sentar el Plan el principio de que «el Estado procurará la colaboración activa de la provincia, como unidad política y administrativa, y de los municipios en la acción del desarrollo nacional», quizá por determinados condicionamientos y por las dificultades intrínsecas a la tarea de la planificación, establece los siguientes puntos de partida:

a) Dejar al margen las inversiones y gastos dedicados a los edificios públicos propios de la Administración local, que no sean en sí mismos soportes materiales de un servicio.

b) Liberar a las Corporaciones locales de economía débil del mantenimiento de servicios que por su naturaleza correspondan al Estado.

Este enfoque minusvalora la realidad de que tanto el Estado como las Corporaciones locales se encuentren interesados e, incluso, participen conjuntamente en la prestación de numerosos servicios. La colaboración entre ambos en los inmuebles administrativos podría articularse en determinados aspectos, entre los que destaca la constitución de reservas territoriales para la construcción y ampliación de agrupaciones de edificios públicos.

En segundo lugar, las previsiones del Plan son insuficientes, desde el punto de vista orgánico, al no estructurar las competencias en torno a la planificación de efectivos inmobiliarios y aludir a órganos existentes cuyas atribuciones no se refieren específicamente a esta materia o la abordan desde perspectivas parciales, además de encontrarse dispersas en numerosas disposiciones con escasa seguridad del derecho a aplicar.

En efecto, aunque el preámbulo del decreto de 4 de febrero de 1960, que crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el Ministerio de Hacienda, alude a funciones de coordinación y a la estrecha y constante relación entre los departamentos gestores y el Ministerio de Hacienda, es lo cierto que dicha relación se produce en materias muy concretas. Así, compete a la Junta:

a) Estudiar las causas de las incidencias en la contratación administrativa, en especial por modificación de las obras proyectadas originalmente, revisión de los precios licitados, prórrogas, resoluciones de los contratos, «a fin de adoptar las medidas adecuadas para evitar, en lo posible, su repetición en el futuro, contribuyendo así, progresivamente, al mejoramiento de nuestro sistema de contratación».

b) Establecer los principios fundamentales, bajo el criterio de la unidad de obra, para la elaboración de proyectos, exigiendo un contenido preceptivo de los mismos y estatuyendo un régimen obligatorio de supervisión por diversos órganos, entre otros, la Junta Consultiva (decreto de 12 de julio de 1962). El propio texto establece que la supervisión y proyección de las obras administrativas ha de realizarse a nivel del departamento ministerial u organismo autónomo interesado.

Nada o poco añaden, desde el punto de vista de este estudio, el decreto-ley de 10 de octubre de 1963, estableciendo la cláusula de revisión automática en los precios de contrato de obras del Estado y organismos autónomos, ni la ley de Contratos del Estado y su texto articulado vigente que prevé diversas funciones de la Junta en materia consultiva, aprobación de pliegos de condiciones y clasificación de los contratistas con vistas a su selección.

Asimismo, carece de atribuciones para la planificación de efectivos inmobiliarios la Dirección General de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción, ya que según el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Vivienda, aprobado por decreto de 27 de abril de 1957, en relación con el de junio de 1960, son competencias de dicha Dirección, entre otras, las siguientes:

a) Ejecutar, cuando se lo encarguen los diferentes departamen-

tos ministeriales, cualesquiera proyectos y obras de edificaciones públicas.

b) Elaborar planes encaminados a lograr una mayor economía en la construcción, mediante la racionalización del trabajo y la tipificación y repetición de módulos y materiales con el asesoramiento del Instituto Técnico de la Construcción y del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo.

c) Proponer planes de producción para atender a las necesidades del Ministerio de la Vivienda.

En cualquier caso, es claro que en la futura planificación habrá de contarse con dichos órganos, reforzando sus funciones en el marco de la instrumentación que se disponga .

2.3 LA INSUFICIENCIA DEL PRINCIPIO DE «A INSTANCIA DE PARTE» EN MATERIA DEMANIAL

La ausencia de una planificación de efectivos inmobiliarios conduce a un tratamiento «vertical» y presupuestario de las necesidades de este tipo, ministerio por ministerio, sin atender a un estudio comparativo de cargas y necesidades, que es el que recomienda el tratamiento «horizontal» en que debe consistir la planificación en este terreno, según niveles homogéneos de cargas y necesidades.

La falta o ausencia de dicha planificación sitúa el problema de la dotación inmobiliaria de los servicios en el ámbito estricto de los ministerios interesados, con atribuciones de la Dirección General del Patrimonio, que se ejercitan cuando se encuentra «facultada» para actuar, previa petición de «parte».

Es necesario superar, como dice Alonso Cortés en su trabajo ya citado, el predominio que se advierte en la ley del Patrimonio del Estado «del principio de *a instancia de parte* sobre el de *oficio*, que deja dichos actos al arbitrio del ministerio interesado». «El principio de *a instancia de parte*, que está inserto en los artículos 114, 120 y 121 de la referida ley, resulta insuficiente en la práctica por la falta de información sobre disponibilidades demaniales». Como afirma este mismo autor: «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».

La imposibilidad de que la Dirección General referida lleve a

cabo la planificación y agrupación de inmuebles deriva, según lo anterior, no tanto del nivel orgánico de la misma, como del procedimiento señalado.

2.4 VENTAJAS DE LA PLANIFICACIÓN DE EFECTIVOS INMOBILIARIOS

Aparte de las ventajas derivadas de la mejor ordenación de los gastos e inversiones en relación con el Plan de Desarrollo, la planificación supondría, entre otras, las siguientes:

a) Evitaría las disfunciones entre efectivos programados y los no programados.

b) Sustituiría eficazmente a los actuales planes de efectivos interdepartamentales.

c) Supondría la total y óptima utilización de las disponibilidades de equipamiento mediante la adjudicación a cada unidad administrativa del equipo más adecuado a su organización y actividad, facilitando la simplificación de operaciones y el ahorro de personal.

d) Evitaría los actuales inconvenientes económicos y contables para las obras o adquisiciones cuya ejecución tenga que durar más del periodo de un año, porque la programación permitiría la ejecución acelerada y centralizada de obras, según órdenes de prioridad.

e) Permitiría la atención a un orden de prioridades reales, de terminadas previamente mediante la intervención de los ministerios interesados.

f) Facilitaría la contratación de las obras correspondientes.

g) Allanaría la posible concentración de servicios dependientes de un mismo ministerio o la agrupación de las delegaciones ministeriales.

Esta deseable consecuencia de la programación nos sitúa frente a un orden de objetivos derivados de dicha agrupación—y por vía indirecta de la propia planificación—como es permitir atender la complejidad de algunos procesos administrativos. La agrupación facilita la utilización conjunta de medios, en especial en los modernos complejos electrónicos que deben ser abastecidos de un gran volumen de datos para que su utilización resulte rentable; favorece la coordinación de los estudios; la utilización de documentación; los medios de control de prestaciones, y la realización de las actividades de intervención y fiscalización económica, con la paralela reducción de sus costos.

Reduce de inmediato el coste de los terrenos y de la edificación; a largo plazo, disminuye los gastos de mantenimiento, favorece el

cambio de alojamiento de los servicios y, por consiguiente, permite la mejor adaptación del local a la tarea.

La agrupación de efectivos mejora el ambiente de trabajo y consecuentemente las relaciones humanas, evitando las preferencias del personal por las empresas privadas, y facilita el contacto con los administrados que saben con seguridad «dónde encontrarán a la Administración».

La planificación y la agrupación de efectivos, en suma, contribuyen a hacer realidad los objetivos de la reforma administrativa.

2.5 OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES PARA UNA PLANIFICACIÓN DE LOS EFECTIVOS INMOBILIARIOS

Son numerosos los obstáculos y dificultades para la realización y aplicación de la planificación de efectivos inmobiliarios y su agrupamiento.

En primer lugar, ha de citarse la tradicional política inmobiliaria en materia demanial a que se ha aludido con anterioridad.

Importantes por su carácter previo son las derivadas de la actual estructura de la Administración. Habida cuenta que el fin principal perseguido por la planificación es conseguir la agrupación de los edificios administrativos, será fundamental determinar cuál ha de ser la reestructuración de los servicios y, sobre todo, el alcance de la reforma territorial. Esta reforma, todavía sin hacer, brinda la ocasión de acometer *ex novo* en las capitales o cabeceras de las nuevas demarcaciones, probablemente regionales, la planificación a que nos venimos refiriendo.

Sin embargo, para no demorar excesivamente las labores de planificación, pueden éstas irse realizando, al menos en orden a establecer los métodos y forma de actuación, mientras se acomete la reforma señalada.

Asimismo, deberá llegarse a una reestructuración definitiva de la Administración local y de la institucional, perfilando sus conexiones con la Administración del Estado; esto es tanto o más importante cuanto en materia de planificación de efectivos inmobiliarios una cuestión de principio a decidir es la de si se incluyen en la misma los efectivos de dichas administraciones.

Obstáculo importante para la planificación es el particularismo de los servicios y la continua mutabilidad y evolución de las estructuras administrativas, así como, aunque parezca paradójico, la resistencia de la Administración a los cambios profundos como es el

que supondrá la referida planificación. Si la primera dificultad puede obviarse mediante un plan amplio y ágil que permita adaptarse a las mutaciones que se produzcan, el segundo aspecto de la radical inercia administrativa tan sólo es salvable mediante la creación de un ambiente que favorezca la planificación.

Por otra parte, el propio procedimiento administrativo y las actividades de control pueden demorar la terminación de las construcciones en curso y la aceleración de los proyectos concretos derivados da la planificación inmobiliaria.

Las demoras derivadas del procedimiento son especialmente importantes cuando alcanzan a las formalidades de adquisición de los terrenos, a la elaboración de los planes y a su adopción; dicho retraso puede multiplicarse cuando en el intermedio se producen cambios, resultado de la natural evolución de las estructuras.

Es evidente, por otra parte, que la tarea de planificación, por su complejidad, ha de presentar numerosas dificultades desde el punto de vista técnico. Una de ellas será, sin duda, la de conexión de la misma con los planes de urbanismo nacionales, comarcales y locales. En efecto, las construcciones oficiales deben someterse a lo previsto en la ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. En tal sentido, a tenor de sus artículos 165 y 167, están sometidas a la necesidad de previa licencia las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, las obras de nueva planta, la modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios, la modificación objetiva del uso de los mismos y la demolición de construcciones, aunque estos actos se proyectasen por algún órgano del Estado. A tal efecto, dicho órgano deberá ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento, el cual le notificará la conformidad o disconformidad con los planes de ordenación. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a la decisión del Consejo de Ministros.

Según la ley, los planes generales de ordenación urbana, municipal o comarcal contendrán la determinación de la situación de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés público. Asimismo, los planes parciales de ordenación municipal o comarcal para el desarrollo de dicho plan general, señalarán los emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos. A tenor del artículo 21 de la ley, los organismos públicos prestarán su concurso a las Corporaciones locales, Comisiones provinciales y Direcciones generales de Arquitectura y Urbanismo.

Es claro que, para lograr la conexión de una planificación de efectivos inmobiliarios con los planes de ordenación urbana, deberá

preverse la intervención en aquélla de los órganos de la Administración local.

Medio para lograr la conexión con los planes de urbanismo locales y las Corporaciones de este ámbito, así como para remediar dificultades de financiamiento, puede ser la constitución de determinadas zonas de reserva de suelo que pudieran denominarse «reservas territoriales para edificaciones públicas».

Se oponen también a una adecuada planificación, la falta de instrumentos orgánicos, jurídicos y financieros necesarios para ella. El financiamiento de la planificación y agrupación inmobiliaria ha de articularse sobre la base de entender que dichas medidas suponen en sí mismas una gran economía.

Una de las dificultades de financiamiento deriva de los principios tributarios vigentes insertos en la ley de Presupuestos. En efecto, los presupuestos de obras para edificios públicos se presentan, Ministerio por Ministerio, según la idea de tratar verticalmente las necesidades frente al aconsejable tratamiento horizontal por grupos homogéneos. Dicho tratamiento vertical origina frecuentemente que los créditos presupuestarios sean insuficientes por el gran costo de las edificaciones administrativas.

El del financiamiento fué quizá el principal obstáculo de la planificación del equipo inmobiliario en Francia, que intentó superarse a través de los siguientes procedimientos:

a) La ley de 3 de enero de 1950 unió en tres capítulos de obligaciones generales los relativos a compras de terrenos del Ministerio de Educación Nacional, a nuevas construcciones y a construcciones de cuarteles; los gastos relativos a dichas materias estaban dispersas con anterioridad entre los presupuestos de los distintos ministerios.

b) Habida cuenta de la insuficiencia del sistema introducido por la referida ley de 1950, que afectaba tan sólo a tres ministerios (Educación Nacional, Construcción y Ejército), la ley de Hacienda de 1962 creó un capítulo único, el 52-07, en el presupuesto de «cargas comunes».

Por otra parte, es evidente la inadaptación de algunos principios en materia de ordenación de los gastos públicos a la planificación de efectivos inmobiliarios. Uno de ellos es el principio de rigidez presupuestaria respecto a las inversiones y gastos que hayan de durar más del tiempo que corresponda al período de un ejercicio. Concretamente, el artículo 20 de la ley de Presupuestos del Estado para el bienio 1964-65 expone que: «En el ejercicio de la facultad de disposición de los gastos propios de los servicios de cada departamento y de los organismos paraestatales de ellos dependientes, se

abstendrán, quienes hayan de utilizarla, de formular propuestas de realización de obras, adquisiciones o servicios cuya ejecución tenga que durar más tiempo del que corresponda al periodo de un ejercicio, que den lugar a que, por razón de las mismas, hayan de comprometerse créditos del año en curso y sucesivos...».

El coste de financiamiento puede ser disminuido notablemente:

a) Por una adecuada política de adquisiciones y permutas y, en concreto, mediante la constitución de reservas territoriales.

b) Por la cooperación de las entidades locales.

c) Por un sistema eficaz de mutación de destino de bienes e inmuebles afectos a determinados departamentos, en especial los militares.

La materia de reservas territoriales es transcendental por cuanto resulta menos costoso construir con previsión de las necesidades futuras que levantar nuevos pisos o ampliar edificios; parece, en principio, que no habrá planificación y agrupación de efectivos sin prever la constitución de reservas territoriales.

Dicha reserva debe constituirse teniendo en cuenta las estimaciones de necesidades del plan de efectivos inmobiliarios por un mínimo de veinticinco años y partirse del principio de que el conjunto de los bienes demaniales y patrimoniales del Estado no debe ser disminuido, constituyendo, en su situación actual, el mínimo de recursos de dicha índole cara al futuro. El producto de la venta de inmuebles demaniales y patrimoniales que han venido a ser inútiles tras las operaciones o previsiones del planeamiento, han de afectarse al financiamiento de las mismas y, en particular, a la adquisición de reservas territoriales. Por tanto, debe imponerse un criterio de autofinanciamiento.

Las reservas han de constituirse a partir de terrenos que tienen la naturaleza de demaniales, a cuyo fin puede procederse por etapas, partiendo de la entrada o «puesta en reserva» inicial de terrenos, que puede completarse más adelante con la adscripción, por medio de adquisición o permuta, de los terrenos circundantes.

La constitución de reservas territoriales permitirán ir adscribiendo a la labor de planificación y agrupación solares propiedad del Estado, entendiendo, incluso, por tales, aquellos inmuebles edificados cuya construcción presente unas condiciones de vetustez e inadaptación a las necesidades, que es aconsejable su demolición. De esta forma, podrán adquirirse inmuebles sin la premura de la improvisación que encarece los precios. Las reservas pueden constituirse mediante permuta de locales céntricos propiedad del Estado, con terrenos o edificios situados en la periferia, cerca de la zona de reserva o implantación de

la agrupación planificada; asimismo, pueden constituirse con el producto de la venta de dichos locales.

La política de reservas puede contribuir a jugar un papel importante y primordial para contener la especulación del suelo, en conexión con la institución de la expropiación forzosa.

Dichas reservas han de situarse en conexión con los planes de urbanismo y en las zonas previstas por los mismos para edificaciones públicas; ello exige un alto grado de coordinación y colaboración entre la Administración local y la Administración del Estado.

Hay que prever la intervención en la constitución de la reserva territorial de las Corporaciones locales, en cuanto están interesadas en la ejecución de la planificación que se propugna. Al efecto, podrían contribuir mediante la aportación de terrenos, especialmente de los incluidos en el llamado patrimonio municipal del suelo. A tenor del artículo 152 de la referida ley del Suelo, «los ayuntamientos podrán ceder terrenos del patrimonio municipal para ser edificados o destinados, en general, a los fines previstos en el Plan de Urbanismo». Después de establecer la aludida ley una serie de limitaciones de tipo formal para la enajenación de terrenos pertenecientes a dicho patrimonio, añade que podrá efectuarse directamente dicha enajenación para la construcción de edificios públicos destinados a organismos oficiales. En tal caso, la enajenación se realizará por el precio que correspondiera en caso de subasta.

Conviene advertir que la colaboración de las Corporaciones locales se ha dado frecuentemente en el pasado. En la ley de Enseñanza primaria de 17 de julio de 1945, artículo 52, se establece que para la construcción de escuelas primarias «la aportación del solar y de los campos de juego es obligatoria en todos los casos para el municipio»; asimismo, la ley establece una serie de modalidades de contribución económica del municipio para dicha construcción, según el número de habitantes del mismo; añade la ley que «la reparación, la reforma, las nuevas instalaciones y la adaptación de locales a edificios escolares serán realizadas mediante régimen de cooperación entre el Estado y el municipio».

2.6 ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANIFICACION DE EFECTIVOS INMOBILIARIOS

De un lado, el ámbito administrativo al que ha de alcanzar la planificación de que venimos hablando y, de otro, las implicaciones técnicas y las atribuciones específicas de determinados ministerios, exigen que en el órgano planificador se encuentren representados los

departamentos interesados en una planificación que afecta a grupos homogéneos de necesidades o cargas (p. ej., la enseñanza), y los Ministerios de Hacienda, Vivienda y Obras Públicas. El órgano adoptaría la forma de Comisión Interministerial, por tratarse de un órgano colegiado, para el estudio, la información interministerial, y, en su caso, la propuesta de resolución al Gobierno de cuestiones que afecten a varios ministerios.

Cuestión trascendental es determinar la posición de la Comisaría del Plan de Desarrollo en relación a la planificación de los efectivos inmobiliarios públicos. Entendemos, coincidiendo con Alonso Cortés en su referido trabajo, que la planificación de efectivos inmobiliarios, por su conexión con los demás aspectos de la reforma administrativa, es materia que afecta en forma directa a la propia Administración y a su rendimiento, y sólo indirectamente al desarrollo económico y social del país. La Comisaría del Plan de Desarrollo debe estar representada en la Comisión Interministerial que se propugna, órgano éste al que deben encomendarse la planificación, designando al efecto el grupo de trabajo necesario, utilizando las facultades previstas en el decreto de 7 de julio de 1965.

Ahora bien, la tarea de planificación debe plantearse tanto en el ámbito central como en el periférico; por ello, aparte del órgano central aludido es preciso conferir atribuciones suficientes en el ámbito periférico a los órganos rectores de las demarcaciones o circunscripciones que se creen, en su caso, como consecuencia de la reforma territorial, y, en el momento actual, a los gobernadores civiles.

En tal sentido se creó en Francia, por decreto de 28 de agosto de 1949, la Comisión Central de Control de Operaciones Inmobiliarias (CCCOI), con los cometidos de aprobar el plan de agrupamiento en las ciudades más importantes y, necesariamente, determinar la oportunidad y el precio de las operaciones de adquisición o alquiler de edificios para la Administración pública en sus distintos niveles. Por ley de 31 de diciembre de 1964, se facultó a la CCCOI para establecer un programa cuatrianual de dotación de equipo inmobiliario, que en 1950 fué seguido de otro quinquenal.

Sin embargo, no ha podido llevarse a cabo hasta fechas recientes la agrupación de efectivos inmobiliarios en el país vecino, pese a que fueron iniciados los trabajos en 1948, debido a que los planes eran demasiado avanzados para la época, sobre todo si se tiene en cuenta que atribuían al prefecto atribuciones de coordinación que sólo a partir de 1964 se han visto confirmadas en la legislación.

2.7 MOMENTO PROPICIO PARA LA PLANIFICACION

Diferentes países procedieron, a la terminación de la segunda guerra mundial, a la planificación y consiguiente agrupación de efectivos inmobiliarios de sus administraciones, aprovechando un momento en el que muchos de sus servicios habían sido afectados por destrucciones, en el que numerosos inmuebles dejaban de estar adscritos a fines militares y en el que era posible proceder a una reestructuración de la Administración del Estado, según nuevas técnicas administrativas, que facilitarían los planes de agrupación teniendo en cuenta las nuevas condiciones de coordinación de los servicios. Esta labor coincide con la iniciación en Europa de los primeros esfuerzos encaminados a la reforma administrativa.

En España, si teóricamente al final de la guerra la situación era favorable para la planificación de inmuebles, existían una serie de impedimentos para llevarla a cabo.

El estado de la ciencia administrativa y, en particular, la española, no había resuelto los principios o puntos de partida que hicieran factible dicha planificación. La Administración española sentía débilmente por aquellas fechas la necesidad de la reforma administrativa; no se hacían patentes, salvo excepciones, las exigencias de delimitar las atribuciones de la Administración local respecto a la del Estado, ni estaban suficientemente diferenciados legal y jurisprudencialmente los organismos autónomos. Por otra parte, empeñado el país en la tarea de la reconstrucción nacional, no podía contarse con el financiamiento necesario para abordar tal planificación.

En la actualidad, deben considerarse superados dichos obstáculos. En efecto, la reforma administrativa está en marcha, habiéndose previsto determinados instrumentos jurídicos que facilitarán la planificación, y son una realidad las actividades de coordinación.

El desarrollo económico del país exige plantearse la planificación de efectivos inmobiliarios. Se cuenta, al menos en parte, con los medios económicos necesarios; la evolución de la legislación en materia demanial permitirá, sin duda, adscribir en forma regular a la planificación aludida, en un futuro próximo, numerosos inmuebles y, en fin, se ha producido la diferenciación legal, jurisprudencial y doctrinal de los organismos autónomos, sobre todo a partir de la ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

Por otra parte, son numerosos los planes interministeriales de construcción de edificios públicos. Por no citar más que algunos casos, el decreto de 5 de abril de 1957 creó con carácter transitorio el Gabinete Técnico para la realización de las obras de arquitectura del

conjunto de los nuevos ministerios bajo la dependencia de la Subsecretaría de Obras Públicas, Departamento al que se encuentran encomendadas dichas obras. Por su parte, el artículo 21 de la ley de Presupuestos de 28 de diciembre de 1963 se refiere a las actuaciones coordinadas en materia de obras a cargo de distintos departamentos ministeriales y organismos autónomos, cuidando de que «su ejecución se realice de acuerdo con los planes coordinados que a tal efecto se redacten para que, llevando la totalidad de trabajo un ritmo paralelo, queden terminados al tiempo y puedan ponerse en servicio simultáneamente». El mismo principio de uso conjunto de elementos susceptibles de utilización en común se contienen, respecto a la Comisión Coordinadora de Parques Móviles Civiles, en el artículo 44 de la ley de Presupuestos de 28 de diciembre de 1963, al disponer la tipificación y normalización de las adquisiciones de los elementos susceptibles de utilización conjunta y la disminución de gastos por unificación de equipo y consiguiente reducción de material y personal.

2.8 AMBITO Y FÓRMULA DE LA PLANIFICACIÓN

Como cuestión previa a la planificación es preciso decidir qué edificios y servicios administrativos han de ser objeto de la misma y la fórmula que ha de adoptar la consiguiente agrupación.

Parece que deben excluirse los que precisen las oficinas subsidiarias de los servicios que exigen intermediación para su prestación (correos, comisarias de policía, dispensarios, etc.) y los servicios que se prestan con una técnica tan específica, que difícilmente se beneficiaría de la agrupación y que, en el fondo, constituyen poderes del Estado (Administración de Justicia, Fuerzas Armadas, el poder legislativo).

Cuestión importante y previa a decidir es la de la compatibilidad dentro de un mismo conjunto o agrupación de los servicios de las distintas administraciones: central, periférica, local e institucional. El principio que debe ser mantenido es el de la «ciudad o zona administrativa polivalente», que acoja a los servicios de las distintas administraciones.

Deben ser excluidas las empresas nacionales, por su naturaleza de empresas de economía privada, sin carácter de organización administrativa.

Desde el punto de vista de su autonomía respecto al municipio que ha de servir a las agrupaciones de base material, cabe que mantengan una cierta autonomía material, constituyendo un núcleo diferenciado en cuyo caso pueden recibir la denominación de «ciudades administra-

tivas», o que se mantengan englobadas dentro del perímetro municipal sin solución de continuidad, en cuyo supuesto la fórmula adoptada pudiera denominarse «zona administrativa».

Las dimensiones de la agrupación dependerán de los servicios a alojar, más la extensión en que se calcula la zona de reserva del conjunto administrativo calculada para un período mínimo de veinticinco años. La extensión superficial de los servicios estará en función de su naturaleza e incluso de su fisonomía arquitectónica que influirá sobre la «densidad de alojamiento». Es evidente que la extensión superficial es una variable que depende de los metros cuadrados que se asignen a cada puesto de trabajo, del número de éstos, de su naturaleza y de otros factores como la altura que se dé a los edificios a construir.

Los volúmenes de edificabilidad y distribución funcional de los huecos y de los espacios verdes dependen tanto de la naturaleza de los terrenos como de su situación en relación al municipio que ha de ser soporte de la ciudad o zona administrativa y, sobre todo, del programa de necesidades.

Sin embargo, hay que llegar al estudio de fórmulas tipo de alojamiento de unidades y servicios, aplicables a los de características análogas, con criterios de distribución en la forma que aconseja la técnica de organización y métodos, utilizando además, a ser posible, módulos y paneles que facilitan la intercambiabilidad, y elementos preconstruidos o prefabricados.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que en las grandes ciudades, con sus problemas de densidad y aglomeración, no es deseable realizar al máximo la agrupación, ya que ello plantearía problemas derivados de la misma que contribuirían a agravar los propios de tales ciudades. Lo aconsejable en este supuesto es disminuir la dispersión a varios conjuntos administrativos agrupados según el plan. En tales casos, debe realizarse la agrupación por «familias» de unidades administrativas y servicios homogéneos.

2.9 CONFECCIÓN DEL PLAN DE EFECTIVOS

A la vista y examen crítico de las disponibilidades presentes y previstas, así como de los supuestos institucionales, estructurales y financieros que las condicionen, puede acometerse la planificación de los efectivos inmobiliarios en orden a su posible agrupación.

Ha de evaluarse con aproximación la superficie a construir y los edificios o parte de ellos que han de ser adaptados, así como las

fórmulas y sistemas de agrupación y la constitución de las necesarias reservas anejas a la agrupación programada.

Es preciso calcular las existencias de edificios administrativos, propiedad del Estado o alquilados, con su localización, extensión y número de despachos, así como el número de funcionarios o agentes administrativos que ocupan cada uno.

Debe, asimismo, realizarse el inventario de inmuebles adscritos a la Administración militar, determinando su grado de utilización en relación con los criterios de acuartelamiento y de construcción de campamentos de instrucción.

No siempre será necesario realizar la agrupación construyendo *ex novo*. En ocasiones podrán aprovecharse las construcciones existentes sin más que una labor de adaptación, cuando resulte rentable.

Es preciso que por las jefaturas encargadas de los servicios inmobiliarios de la Administración central, organismos autónomos y grandes unidades administrativas se proceda a cumplimentar una encuesta, dirigida y aplicada por los gobernadores civiles, en la Administración periférica, y por la Presidencia del Gobierno, respecto a la central, a fin de precisar tanto la actual dispersión de edificios administrativos, como sus características y grado de adaptación a las necesidades presentes y futuras, así como previsiones en materia de efectivos inmobiliarios para los próximos veinticinco años.

2.10 CONSIDERACIÓN FINAL

En el fondo, la programación administrativa es una exigencia inaplazable de la evolución social. Las transformaciones socio-económicas están trayendo como lógica consecuencia un incremento de la actividad de la Administración. Esta no se limita ya a reglamentar y vigilar, sino que programa y gestiona. La Administración pública se ha convertido en la primera empresa del país.

Este aumento cualitativo y cuantitativo de objetivos y funciones obliga a la Administración a programar sus propias actividades. Desde un punto de vista general, porque si la Administración pretende planificar el sector privado, debe empezar predicando con el ejemplo y adaptar su funcionamiento a los mismos principios y directrices. En segundo lugar, porque técnicamente la complejidad del quehacer administrativo impone un planeamiento previo de su desarrollo futuro.

La programación administrativa contribuirá a potenciar e impulsar la expansión económica y social, y permitirá hacer realidad la reforma administrativa esbozada en las disposiciones legales.