



**ESTUDIOS**

## **LOS PLANES DE ACTUACION MUNICIPAL**

Por FRANCISCO LLISSET BORRELL

65.012.2:352.071

*Sumario:* 0. Introducción.—1. Fundamento.—2. Naturaleza.—3. Los escalones del plan de actuación municipal.—4. Los órganos de la planificación.—5. El proceso de planificación.—6. Contenido del plan de actuación municipal.—7. Estructura del plan de actuación municipal: 7.1. Características del municipio. 7.2. Las unidades funcionales del plan. 7.3. Los objetivos. 7.4. Establecimiento de prioridades. 7.5. Financiación. 7.6. Unidades ejecutoras.

### **0. Introducción**

**L**A progresiva tecnificación de la Administración pública, consecuencia del movimiento de la reforma administrativa, ha tocado finalmente a la Administración local, que si bien ha sido tradicionalmente laboratorio donde se han contrastado importantes innovaciones para extender su aplicación a todas las esferas de la Administración pública, se encuentra en estos momentos excesivamente rezagada. Pero ahora es ya de que la nueva mentalidad reformadora y las nuevas técnicas organizativas, introducidas en el sector público desde el campo de la empresa privada, penetren el natural muro de resistencia que la rutina administrativa ha levantado en cada una de esas unidades solitarias, cerradas en su personificación jurídica, que se extienden a lo largo y a lo ancho del

mapa nacional y que se llaman municipios. Es claro que esta rutina ha de vencerse en cualquier organización, sobre todo en cualquier organización pública; pero se manifiesta doblemente en las organizaciones locales, lastradas de un tradicionalismo perturbador, aunque no puede ignorarse en ocasiones su aspecto socialmente beneficioso.

El establecimiento de programas ha sido señalado por Gabriel Ardant en su «Técnica del Estado» como una de las técnicas de productividad de los Servicios públicos. Y si necesario resulta planificar la actuación administrativa en general, no menos lo es planificar la actuación de las corporaciones locales, donde tan dados son sus dirigentes, por lo común, a logros inmediatos y espectaculares, rehuyendo los objetivos a largo plazo. Por otra parte, y sin perjuicio de perseguir las metas que toda planificación de la Administración pública pretende alcanzar, como veremos al estudiar los fundamentos de la institución, la programación de la actuación municipal puede dar ocasión para obtener la necesaria adhesión y colaboración de los administrados si se arbitran las fórmulas idóneas para despertar el interés del público. Por algo se ha dicho que una política planificadora ha de conjugarse convenientemente con una buena política de relaciones públicas.

En este trabajo trataremos de exponer la problemática de los recién nacidos planes de actuación municipal, que previsto su establecimiento en las leyes especiales dictadas para los municipios de Barcelona y de Madrid, el proyecto de ley de reforma de las Haciendas locales pretende extender a las Diputaciones provinciales y a los municipios de más de cincuenta mil habitantes. Ello no quiere decir, sin embargo, que su establecimiento no sea conveniente en todas las poblaciones de alguna importancia. Es de esperar que el buen sentido de los ayuntamientos supla la falta de obligación legal, como ha ocurrido y ocurre más cada día con los planes de ordenación urbana. Las exigencias de la realidad han dado vida a los planes urbanísticos en poblaciones, muy a menudo, de escasa entidad. Los planes de actuación municipal están llamados a seguir idéntico camino, ya que las exigencias del mundo moderno no son menos imperiosas en orden a los efectos que de los planes de actuación administrativa—acogidos por vez primera en el artículo 13 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957—se predicán por la doctrina científica.

## 1. Fundamento

El fundamento de una institución ha de buscarse en las finalidades que con la misma se pretende conseguir. Estas finalidades son, con respecto a los planes de actuación municipal, las siguientes:

- Asegurar la *unidad de orientación* y ordenado *desenvolvimiento de la actuación municipal*, la gradual y equilibrada atención de las *diversas funciones municipales* y su coordinación en armonía con los *valores* culturales, sociales y económicos de la comunidad.
- Informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situación presente y trayectoria futura del municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones (art. 31,1 de la ley especial de Barcelona).
- Asegurar la continuidad de la actuación municipal, pese a los cambios de equipo político que las renovaciones trienales de concejales y las remociones de alcaldes suponen.
- Constituir un control eficaz de la potestad discrecional de la Administración municipal.
- Lograr soluciones definitivas de los problemas municipales frente a las soluciones fragmentarias y parciales, fruto de la improvisación, con gran economía de medios.

Resumiendo, los planes de actuación municipal encuentran su fundamento en los principios organizativos de la unidad y de la coordinación, en el principio psicosocial de las relaciones públicas, en el principio político de la continuidad social por encima de los cambios de individualidades, en el principio jurídico del control jurisdiccional de la actuación administrativa y en el principio económico del mínimo medio.

El fundamento queda establecido, desde un punto de vista negativo, por los siguientes límites:

- los derechos de la persona humana, y
- los valores sociales del municipio.

## 2. Naturaleza

2.1 La actuación municipal, en sus tres modalidades de policía, fomento y servicio público, incide sobre la estructura social del municipio, ya que éste tiene su justificación, según el artículo 101 de la ley de Régimen local, en el cumplimiento de determinadas funciones que se engloban en la cláusula general del apartado *k*): «cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad vecinal». Las obras y servicios municipales contribuyen, indudablemente, «a la elevación del nivel de vida, al desenvolvimiento de la cultura y al logro de un mayor bienestar», fines que el Plan de Desarrollo Económico y Social señala como su objetivo central. Es obvio que este objetivo central ha de obtenerse a través de cambios estructurales de la comunidad vecinal en todas o alguna de sus variables interdependientes: espacial, ocupacional, económica, política e incluso religiosa.

2.2 Con base en las afirmaciones anteriores, aventuramos la siguiente definición: El plan de actuación municipal es una decisión compleja de la comunidad vecinal que ha de realizarse a plazo —asegurando la gradual y equilibrada atención de las diversas funciones municipales—, encaminada a modificar la estructura social del municipio, para la elevación del nivel de vida, el desenvolvimiento de la cultura y el logro de un mayor bienestar de los vecinos en armonía con sus aspiraciones.

El desarrollo de esta definición ha de explicitar la naturaleza de la institución que estudiamos.

2.3 El concepto de plan supone algo contrario a acto inconsciente, automático, reflejo, improvisado; supone cálculo, previsión racional de una actividad; supone atención, reflexión y elección razonada. Todo acto humano, todo proyecto social puede ser adoptado inconscientemente o a través de un proceso lógico de análisis de la situación presente y de selección de medios para alcanzar un fin futuro. Sólo en este segundo caso estaremos ante un plan.

La necesidad del cálculo, de la reflexión, del proceso lógico, en suma, se acentúa cuando se considera no ya al individuo aislado, sino a una organización como autora de un acto o de un proyecto social, y más, si cabe, si se considera los proyectos sociales elaborados por una organización pública. En efecto, la Administración pública, y por ende también la Administración municipal debe eli-

minar al máximo los procesos irracionales, por lo que a los niveles superiores se refiere, en los que, por otra parte, debe situarse la función planificadora, lo que no quiere decir, sin embargo, que las acciones inconscientes, automáticas y reflejas no puedan ser útiles en los niveles inferiores de la organización.

2.4 El plan de actuación municipal debe ser calificado de proyecto social comunitario, por lo que resulta incuestionable la colaboración de los administrados en su elaboración. El cálculo y la reflexión que el plan supone ha de tomar como dato las necesidades materiales y las aspiraciones ideales de la comunidad vecinal, sentidas unas y otras—más que pensadas—por el grupo social como unidad. La colaboración de los administrados en la ejecución del plan se hace asimismo necesaria por razones obvias; de otra forma la ineficacia del plan sería inevitable.

2.5 El plan que estudiamos comprende las diferentes funciones municipales, por lo que si bien en principio no se abarca el sector privado, cuya iniciativa ha de mantenerse en aras del principio de respeto a la dignidad y a la libertad de la persona humana, puede dicho sector resultar afectado en tanto en cuanto el plan incide sobre la estructura social del municipio. Se trata, por tanto, de un plan total, global o de síntesis del sector público municipal, sin que quepa olvidar que los municipios son entidades de fines totales, a cuya extensa gama extienden su actuación los diferentes órganos de su administración, que ha de concebirse, en consecuencia, como un instrumento de la comunidad vecinal para la realización de sus valores sociales.

2.6 En cuanto la Administración municipal tiende al cumplimiento de una serie de fines exteriores a ella misma—obras y servicios que se han de prestar al administrado—, podemos hablar de planificación económica y social, aunque entendemos que un plan de actuación municipal debe contener también, en sus líneas fundamentales, la planificación administrativa, esto es, la planificación de la actuación que tiende a conseguir los llamados objetivos internos de la organización, tales como medios personales y materiales, normas de actuación, creación o ampliación de servicios, modificación de estructuras, etc., de cada sector de la Administración municipal.

2.7 El plan de actuación es, también, además de un plan económico y social, un plan territorial que incorpora y refunde los planes de ordenación urbana, toda vez que éstos, por imperativo del artículo 7.º de la ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana, deben concebirse en función de las conveniencias de la ordenación

social y económica para el mayor bienestar de la población. (Este precepto ha sido ratificado por las leyes especiales de los Municipios de Madrid y de Barcelona.) De esta forma el plan de ordenación urbana cobra el carácter de plan instrumental respecto del plan de actuación, que encuentra en aquél un punto de referencia para la localización geográfica de los servicios que han de modificarse o establecerse.

2.8 ¿Se puede atribuir al plan de actuación eficacia jurídica? ¿Cuál es, en su caso, la naturaleza jurídica del plan de actuación municipal? Meilan Gil, en «La organización administrativa de los planes de desarrollo», si bien niega que los planes estudiados en su trabajo generan derechos subjetivos para los particulares, admite que el Gobierno debe sujetarse a su contenido, ya que dichos planes son vinculantes para el sector público. Por nuestra parte, y por lo que respecta a los planes de actuación municipal, opinamos:

- Que como actos administrativos —en sentido *lato*— de las Corporaciones locales deben acomodarse a las normas estatales y, en particular, a los planes nacionales, con los que deberán coordinarse a través del Ministerio de la Gobernación.
- Que debe guardarse el principio de la jerarquía de los planes: general —a largo plazo—, programa de actuación —a medio plazo— y plan anual —a corto plazo.
- Que los actos administrativos, los presupuestos e incluso los reglamentos municipales deben sujetarse a lo establecido en el plan, que de esta forma tendrá, por un lado, el carácter de norma programática y, por otro, el de acto preparatorio, cuya naturaleza postula su concreción a plazo, en operaciones o proyectos particulares, que pueden ser calificados de actos administrativos *strictu sensu*.
- Que la infracción del plan, en cualquiera de sus niveles o escalones, abrirá la vía contencioso-administrativa a los particulares, por lo que, por lo menos, pueden alegar un derecho a que se guarde la jerarquía normativa. Si bien no podemos conceptuar, en ningún caso, el plan como norma de relación, de la que deriven derechos subjetivos, sí puede considerarse, al menos en parte, como una norma de acción de la que pueden surgir intereses legítimos jurídicamente protegibles. El plan contiene, pues, normas de acción, de un lado, y, de otro, actos administrativos preparatorios distintos de las normas, aunque en conexión con ellas por formar parte conjuntamente del contenido del plan. La infracción de las normas de acción

(normas de actuación, criterios de prioridad, etc.) dará lugar al recurso, denominado por Garrido Falla subjetivo de anulación. La infracción de los actos preparatorios (operaciones y proyectos contenidos en forma más o menos abstracta en los planes) deben ser consideradas como infracciones de actos de trámite, por lo que no pueden ser susceptibles de recurso contencioso-administrativo. La indefensión de los administrados no se produce porque siempre tendrán oportunidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa cuando el acto preparatorio se convierta en acto administrativo definitivo o resolutorio.

### 3. Los escalones del plan de actuación municipal

Ya hemos aludido más arriba al principio de la jerarquía de los planes, con lo que se quiso indicar que los planes de detalle deben sujetarse a lo establecido en los planes más generales, y también que los planes generales son primero en el tiempo que los planes de detalle.

Las leyes especiales para los municipios de Madrid y de Barcelona señalan a este respecto tres escalones jerárquicos: el plan general de actuación municipal, el programa de actuación y la revisión anual del programa, que supone el nacimiento de un verdadero plan anual. La distinción entre dichos escalones se apoya en el mayor o menor detalle y concreción de su contenido, que a su vez está en función del mayor o menor detalle y concreción de los objetivos de cada uno.

3.1 El plan general se refiere a los niveles mínimos de cantidad, calidad y seguridad de los servicios municipales —agrupados por sectores—, establecidos en las disposiciones generales. La previsión es a largo plazo, aunque nos parece excesivo el de veinte años señalado para Madrid y Barcelona. Creemos que doce años sería un plazo suficientemente largo para los restantes municipios, sobre todo para los de cincuenta mil habitantes e inferiores, dadas las rápidas alteraciones que imprevisiblemente pueden afectar en nuestra época la estructura y la cultura social de las ciudades.

3.2. El programa de actuación debe contener los proyectos y operaciones que han de realizarse por la Administración municipal, dentro de cada servicio, para alcanzar los niveles que para cada uno señala el plan general. El programa de actuación se encuentra

a la altura de lo que en el planeamiento urbanístico denominamos plan parcial. Por ello cobra importancia, en este segundo escalón, la preferencia y prioridad relativa de dichos proyectos, en atención a que los medios económicos para ejecutarlos son escasos. El programa podría abarcar un período de cuatro a seis años. (Este último es el señalado para Barcelona y Madrid.)

3.3 El programa anual no se ha concebido con carácter autónomo por el decreto de 3 de diciembre de 1964, por el que se aprueba el reglamento de la ley especial del Municipio de Barcelona. Esta disposición se limita a decir que «el programa tendrá un contenido más completo con referencia al primer año de actuación» y que la revisión anual del programa tendrá por objeto, entre otros, «adicionar las previsiones para otro año...».

El plan anual, sobre la base de los proyectos y operaciones señalados en el programa para el año respectivo, deberá consignar las fases de cada uno, los plazos en que habrán de ser cubiertas y el departamento o departamentos responsables de su ejecución.

3.4 El presupuesto ordinario y, en su caso, los especiales o los extraordinarios, como expresiones contables del plan, deberán acomodarse a las previsiones de aquél.

#### 4. Los órganos de la planificación municipal

4.1 Como afirma Muñoz Amato, en empresas de gran complejidad resultan indispensables las oficinas de planificación, lo cual es una consecuencia de que en tales organizaciones no es posible, dada la necesaria especialización de funciones, que los funcionarios ejecutivos puedan realizar con eficacia las funciones de planeamiento o cualesquiera otras de apoyo o «estado mayor». Pero aparte de las oficinas de planificación, intervienen en este proceso otros órganos de la Administración municipal, a saber: el alcalde, a quien compete la formación de los planes; el ayuntamiento pleno, a quien incumbe su aprobación, y el secretario, como coordinador general de todas las oficinas y dependencias municipales, y más concretamente como jefe directo de la secretaria general, en la que ha de integrarse la oficina de planificación.

4.2 La oficina de planificación es un órgano *staff*, que en modo alguno puede atribuirse funciones ejecutivas. Por esto el decreto aprobatorio del reglamento de la ley especial del Municipio de Barcelona, en su artículo 71 dice: «No podrán atribuirse al gabinete



técnico de programación ni encomendarse a sus miembros, ni aun accidentalmente, mientras permanezcan al mismo, funciones de administración activa. La actuación del gabinete no podrá interferir o sustituir la de órganos de decisión y ejecución. El secretario general vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y dará cuenta al alcalde de las infracciones que se produzcan.» A mayor abundamiento, el artículo 64 del decreto citado establece que «el gabinete técnico de programación se crea como órgano de estudio, planificación, documentación y asistencia constante de la Corporación, sin autoridad para tomar decisiones».

4.3 La oficina de planificación debe colocarse al nivel del órgano supremo de dirección. No se trata de que las funciones ejecutiva y de planeamiento sean radicalmente separadas, sino que por ser dichas oficinas una extensión y una potenciación de dicho órgano, han de caminar paralelamente en perfecta colaboración. Por esto no es extraño que el ayuntamiento pleno apruebe los planes que elabore la oficina y que le somete el alcalde. El carácter general y global de la planificación hace, por otra parte, que la unidad organizativa de planificación esté integrada en la secretaría general, y que el secretario, sin perjuicio de la superior autoridad del alcalde, sea el competente para la determinación del número, denominación y cometido de cada una de las unidades inferiores en que se estructure la oficina y para la designación de los funcionarios de los diferentes grupos que hayan de adscribirse permanentemente al gabinete.

4.4 Parece lógico que la oficina de planificación comprenda tanto las funciones de planificación económica y social como las funciones de planificación administrativa, aunque a éstas se las dote de una cierta autonomía funcional bajo la denominación de Oficina de Organización y Métodos. La importancia de las relaciones públicas en el proceso planificador hace que consideremos acertada la inclusión en el Gabinete Técnico de Programación que regula la ley especial de Barcelona y su reglamento de las unidades organizativas inferiores que se denominan Oficina de Información y Oficina de Iniciativas y Reclamaciones.

4.5 De acuerdo con Muñoz Amato, el personal de la oficina de programación debe conocer tanto las cuestiones procedimentales de la planificación como los objetos materiales sobre los que aquélla ha de incidir. Por ello, junto a los economistas, arquitectos e ingenieros es interesante la formación del personal en sociología, derecho, antropología, psicología social, política, pedagogía... No se olvide que la planificación tiene como límite los valores sociales de la comunidad

vecinal, que no pueden ser vulnerados impunemente. Las actitudes fundamentales de la población sobre la estructura ocupacional, económica o política no pueden tampoco desconocerse.

El jefe de la oficina de planificación debe estar a nivel de jefe de sección, por lo menos, y su presencia será indispensable en todas las reuniones en que se ventilen cuestiones de coordinación y eficacia en los servicios.

4.6 La competencia de la oficina de planificación no solamente alcanza la fase de elaboración del plan, sino también la vigilancia de su ejecución y la valoración de los efectos alcanzados, sin perjuicio de sus naturales limitaciones en relación con las facultades decisorias que corresponden exclusivamente a los órganos operativos o de línea.

4.7 Como hemos afirmado más arriba, la planificación de la actuación municipal puede dar ocasión para obtener la necesaria adhesión y colaboración de los administrados, si se arbitran las fórmulas idóneas para despertar el interés del público. Una de estas fórmulas pudiera ser el establecimiento de comisiones mixtas de concejales, funcionarios y vecinos—técnicos, empresarios y trabajadores—como cauce de participación social en la tarea planificadora. Los problemas que presentan dichas comisiones son los siguientes:

- Su número: En los planes nacionales de desarrollo, que siguen el modelo francés, se distinguen las comisiones horizontales y verticales, determinándose las primeras en razón de los sectores económicos, que no coinciden necesariamente con los departamentos ministeriales. En el caso de los planes municipales, por el contrario, es conveniente la coincidencia de los diversos sectores de la Administración municipal con estas comisiones que, en cuanto horizontales, comprenderían todos los servicios finales y, en cuanto verticales, englobarían los servicios instrumentales o generales. Las comisiones horizontales podrían ser: Seguridad, Servicios sociales (Sanidad, Beneficencia y Asistencia Social, Cultura y Turismo), Servicios comunales (Fuentes públicas, Vías públicas, Alumbrado público) y Servicios económicos (Servicio domiciliario de Aguas potables, Mataderos, Mercados). Las comisiones verticales comprenderían: Régimen Interior, Personal, Hacienda, Patrimonio o la propia Oficina de Programación. En el seno de las comisiones podrían establecerse ponencias de trabajo.
- La representatividad de sus miembros: En principio, podrían

ser designados los miembros de las comisiones por el ayuntamiento, pero sería conveniente que los vecinos ajenos a la corporación se nombraran por procedimientos más democráticos. Por otra parte, los órganos periféricos del Estado a nivel municipal, tales como la Junta municipal de Enseñanza, la Junta municipal de Beneficencia, la Comisión municipal de Sanidad, la más moderna Junta local de Turismo, o, incluso, las Asociaciones civiles o religiosas—Cáritas—podrían constituir importantes bases de coordinación administrativa a nivel local a través del proceso planificador.

- Su competencia: Informar el proyecto de plan formado por el alcalde, antes de ser sometido al ayuntamiento pleno, señalando las rectificaciones que se consideren convenientes.
- Su composición: Ya hemos señalado que, junto a los miembros del ayuntamiento, como portavoces de la orientación política del plan, debería contarse con los funcionarios ejecutivos, de cuya adhesión y entusiasmo ha de depender en buena parte el éxito del plan, y con una representación vecinal para hacer realidad el principio de la participación social con todas sus consecuencias en orden a su eficacia. Parece, además, imprescindible contar con un secretario experto en planificación que realizaría meras funciones de asesoramiento de la comisión.

## 5. El proceso de planificación

5.1 La obligación de formar el plan de actuación municipal—damos por supuesta la aprobación del precepto relativo a esta cuestión contenido en el proyecto de ley de reforma de las Haciendas locales—está establecida *ex lege* para los municipios superiores a cincuenta mil habitantes. Para los demás, corresponderá al ayuntamiento pleno la iniciativa del plan.

5.2 La alcaldía, asesorada por la oficina de planificación, formará el plan de actuación en cualquiera de sus escalones. Las leyes especiales para Madrid y Barcelona aluden exclusivamente al programa de actuación, pero es obvio que, tanto para estos municipios como para los demás, al alcalde le está atribuida la formación del plan general, del programa de actuación y del plan anual, conforme a la facultad residual que señala el artículo 116 *i*) de la ley de Régimen local.

Los diferentes departamentos del ayuntamiento deberán facili-

tar a la oficina de planificación los datos necesarios para la elaboración del plan, sin perjuicio de los que la propia oficina se procure directamente. Ha de destacarse la colaboración que Intervención habrá de prestar en orden a los estudios de financiación, básicos para que el plan no se convierta en utópico.

5.3 Dejando de lado el informe de las Juntas de Distrito, inexistentes en los municipios de régimen común, parece obvio que las comisiones mixtas, a que nos hemos referido al hablar de los órganos de planificación, están llamadas a desempeñar un importante papel en la elaboración del plan. Siendo sus miembros, interesados calificados en la materia sobre la que incide el sector correspondiente de la Administración municipal, pueden ofrecer a ésta un estudio acabado de «las necesidades materiales y de las aspiraciones ideales de la comunidad vecinal» en cada uno de dichos sectores. Las comisiones mixtas del plan habrían de informar, pues, el anteproyecto de plan formado por el alcalde. Estimamos que esta intervención debería ser preceptiva tanto en el expediente del plan general como en el del programa de actuación y sus posibles revisiones. No así en el del plan anual, si no contiene revisión alguna del programa.

5.4 Al ayuntamiento pleno ha de corresponder la aprobación inicial del plan en cualquiera de sus niveles, quien, una vez sometido a información pública por el plazo de un mes, por analogía con el establecido en el artículo 32 de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para los planes urbanísticos, lo aprobará definitivamente, introduciendo las modificaciones que, en vista de las alegaciones formuladas por los vecinos, personas jurídicas domiciliadas en la localidad o hacendados forasteros, considere procedentes. Para la aprobación válida del plan debería exigirse, cuando menos, el *quórum* de votación del artículo 303 de la ley de Régimen local.

5.5 Una vez aprobado definitivamente por el ayuntamiento pleno el plan de actuación debería elevarse al gobernador civil de la provincia, por analogía con el artículo 109 de la ley de Régimen local, a los efectos de coordinación de los planes municipales con los nacionales, considerándose visado el plan cuando transcurridos treinta días desde su elevación a la autoridad provincial no se haya hecho por ésta advertencia alguna en contra de su ejecutividad. Obtenido el visado expreso o tácito del Gobierno Civil el plan debería ser publicado para conocimiento de los administrados no sólo mediante el usual anuncio en el *Boletín Oficial* de la provincia, sino, incluso, mediante su edición oficial.

5.6 Como advierte Meilán Gil, el mayor riesgo que tienen los planes es su no cumplimiento. Por eso, la ejecución del plan es de

una importancia tal vez superior a la propia elaboración. Todos los departamentos de la Administración municipal deben colaborar con la oficina de planificación en esta fase como en la de elaboración. Para seguir la marcha del desarrollo del plan deberán ponerse en conocimiento de la oficina, sin que esto suponga interferencia de los órganos de decisión y ejecución, todas las operaciones y proyectos programados a medida que van entrando en fase de ejecución. (encargos de proyectos a técnicos competentes, y demás actos preparatorios, aprobación de los proyectos, imposición de contribuciones especiales, aprobación de presupuestos, contratación de obras, recepciones de obras).

La colaboración de los administrados en esta fase del proceso planificador es también del máximo interés. Precisamente el establecimiento de una participación social en la fase de elaboración tiene su fundamento técnico, aparte del fundamento esencial de respeto a los derechos de la persona humana, en el logro de una reacción entusiasta de los administrados en la fase de ejecución y desarrollo. (De poca cosa sirve un servicio público esmerado de limpieza viaria, por ejemplo, si los vecinos no colaboran manteniendo limpia la ciudad.) La incorporación de los administrados en la fase de elaboración y una adecuada publicidad de los planes aprobados pueden ser medios eficaces para su cumplimiento.

5.7 Si los planes de actuación han de ser flexibles por naturaleza, siendo la rectificación consustancial a los mismos, no empece a que distingamos entre las desviaciones tolerables y las desviaciones que no puedan tener efectividad sin una previa revisión del plan. Es evidente que si no se exigiese, en este último caso, trámites idénticos a la aprobación del plan se dejaría en manos de órganos inferiores la decisión de cuestiones que por su carácter básico competen a los órganos políticos de planificación (ayuntamiento pleno con intervención de las comisiones mixtas), asesorados por la oficina de planificación, como órgano técnico.

5.8 En vista de los resultados del plan, recogidos por la oficina de planificación, se determinarán las posibles revisiones en cualquiera de los tres escalones. La revisión del programa de actuación se llevará a cabo anualmente, al tiempo que se extiendan las previsiones del programa a otro año, de forma que se permita tener en todo momento una visión unitaria de la actuación municipal durante el mismo periodo de tiempo—cuatro, cinco o seis años— y se elabore, desmenuzando en varias fases las operaciones y proyectos contenidos en el programa de actuación, el plan anual correspondiente al próximo ejercicio.

Si los departamentos de la Administración municipal se hubieran apartado excesivamente del plan, de modo que las desviaciones rebasen el límite de lo tolerable, la oficina de planificación lo hará notar así, a fin de que los órganos de decisión dicten las medidas que se crean más oportunas.

5.9 Las cuestiones aludidas en el epígrafe anterior se analizarán en la memoria que anualmente deberá elevar al ayuntamiento pleno la oficina de planificación, dentro del primer trimestre, con referencia al ejercicio anterior. El contenido de dicha memoria podría ser perfectamente el señalado por el artículo 72.2 del decreto de 3 de diciembre de 1964 aprobando el reglamento para la aplicación de la ley especial del Municipio de Barcelona:

- Un juicio crítico sobre el desarrollo del plan general de actuación municipal, del programa de actuación y del plan anual (aquí serían oportunas las referencias a las desviaciones del programa y a las necesidades de revisión).
- Niveles de cantidad, calidad y seguridad alcanzados en cada servicio, así como el grado de eficacia y productividad en cada uno.
- Resultado de las medidas de racionalización y nuevos métodos que se hayan aplicado a los distintos servicios.
- Costes analíticos de los servicios y comparación de su rendimiento con el de otros servicios públicos y privados análogos.
- Resumen de la labor de fiscalización realizada durante el ejercicio anterior, y
- Propuestas de modificación de métodos de trabajo.

La memoria de la gestión municipal que, en cumplimiento de las disposiciones vigentes, han de redactar anualmente los secretarios de los ayuntamientos cuyos municipios alcancen los ocho mil habitantes, debería adaptarse, en lo posible, a la estructura que acabamos de señalar. El hecho de que sea la oficina de planificación la que redacte la memoria no ha de considerarse incompatible con los preceptos que atribuyen este cometido al secretario, por ser éste jefe directo de la secretaría, y estar integrada en esta dependencia la oficina de planificación.

La valoración de la ejecución del plan contenida en la memoria debe ser conocida por los administrados, en la misma medida que la formulación del plan. De otra forma, los administrados podrían desconfiar de una Administración que después de alardear de unos proyectos rehuye dar cuenta de los resultados.

## 6. Contenido del plan de actuación municipal

6.1 Conforme al artículo 61,2 del decreto de 3 de diciembre de 1964 «la planificación abarcará todos los servicios públicos que tengan carácter municipal, cualquiera que sea su forma de gestión, aun cuando se presten a través de empresas particulares, sean o no concesionarias». Por tanto, el plan de extenderá a todo el sector público municipal, sin que pueda, sin embargo, alcanzar a los servicios estatales de ámbito local, con lo que adolecerá de una visión territorial de síntesis muy conveniente. Por esta razón se debe procurar que el plan de actuación municipal contenga como dato las previsiones del plan nacional, única forma de conseguir una adecuada coordinación entre ambos, de todo punto necesaria. La coordinación no sólo ha de ser contemplada por el acto de aprobación o visado del Ministerio de la Gobernación, sino, previamente, por el propio ayuntamiento, en las fases de elaboración, de ejecución y de valoración del plan, con lo que, sin duda, se facilitará aquélla.

6.2 ¿Pero se incluirán en el plan cualesquiera operaciones que se lleven a cabo dentro de la competencia municipal

Las leyes especiales para los municipios de Madrid y Barcelona, refiriéndose al plan específico de obras y servicios—parte del plan de actuación de la mayor importancia desde el punto de vista económico—señalan que dicho plan específico incluirá las obras y servicios «que sea menester organizar, realizar, establecer, ampliar o renovar para alcanzar los objetivos del plan». Todas estas operaciones pueden calificarse de extraordinarias, por cuanto exceden de una mera actividad de conservación o entretenimiento, que se presenta con carácter regular y periódico en cada ejercicio y que viene determinada por unas pautas de comportamiento, y por unos gastos ordinarios implícitos en la existencia misma del servicio. Las operaciones que necesitan de la planificación, por el contrario, son las que exigen, por su misma naturaleza extraordinaria, un esfuerzo de racionalización, si no se quiere que se produzcan desfasadas, inoportunamente, sin eficacia. La falta de pautas—reglamentos o hábitos—debe suplirse con el plan que, como ya dijimos, se presenta como un acto preparatorio, más o menos abstracto, según el nivel de generalidad con que se ha concebido, y como norma de actuación que regula la transformación del acto preparatorio de que parte en un resultado efectivo producido en el mundo exterior. Por lo general, los gastos que ocasionan dichas operaciones extraordinarias serán, asimismo, extraordinarios, aunque es posible que el carácter excep-

cional de la medida no implique necesariamente un gasto de la misma naturaleza.

En resumen, la planificación municipal tiene como contenido los actos emanados de la potestad discrecional de las corporaciones.

## 7. Estructura del plan de actuación municipal

### 7.1 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO

Si el fin remoto de la actividad municipal es «el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y aspiraciones ideales de la comunidad vecinal», cada plan de actuación municipal en particular deberá partir del resultado de una investigación sociológica de la realidad municipal. En estudio de este tipo deberá contener el análisis de la estructura social, de la cultura social y de las actitudes sociales de la comunidad vecinal.

Desde el punto de vista estructural, y sin perjuicio de las oportunas subdivisiones exigidas por el «método postulacional», distinguiremos:

- La estructura espacio-temporal.
- La estructura ocupacional.
- La estructura económica.
- La estructura política, y
- La estructura religiosa.

Desde el punto de vista cultural, podemos distinguir:

- Los valores religiosos.
- Los valores morales y familiares, y
- Los valores recreativos.

Finalmente, desde el punto de vista de la psicología social, el análisis debería contener las actitudes fundamentales que la población o los varios sectores de la población ostentan, en vista de los valores sociales que tratan de realizar, con respecto a la realidad estructural en que se encuentran insertos.

De este análisis sociológico del municipio han de surgir, como objetivos del plan, los intereses que se han de fomentar y las necesidades generales y las aspiraciones ideales que se han de satisfacer.

Junto a este análisis, habrá de tenerse también en cuenta las disponibilidades de medios personales y materiales que aplicar a la obtención de los objetivos apetecidos.



## 7.2 LAS UNIDADES FUNCIONALES DEL PLAN

Es fácil que la satisfacción del estado de necesidades, formulado a consecuencia del análisis sociológico a que nos hemos referido en el epígrafe anterior, no pueda ser cubierta por el plan de actuación municipal, pues, pese a la cláusula general del artículo 101 de la ley de Régimen local, que hemos venido repitiendo con insistencia, no siempre puede ser cumplida en la práctica, no sólo por falta de medios personales o materiales, sino incluso por falta de medios jurídicos, ya que se hallan atribuidas al Estado competencias encaminadas a satisfacer aquellas necesidades: v. g., un Instituto de Enseñanza Media. Así, pues, deben comprenderse tan sólo aquellos servicios que resulten atribuibles al municipio sin posibilidad de otras competencias exclusivas de otros entes públicos.

7.2.1 Sin perjuicio de las peculiaridades de cada municipio, ofrecemos la siguiente clasificación, por sectores, de la administración municipal:

- Asuntos generales (1).
- Personal (2).
- Estadística (3).
- Patrimonio (4).
- Hacienda (5).
- Seguridad (6).
- Servicios sociales (7).
- Servicios comunales (8).
- Servicios económicos (9).

7.2.2 Dentro de cada sector, se enumerarán los servicios municipales que han de ser incluidos en el plan. A título ejemplificativo podemos señalar: el servicio de archivo (Asuntos Generales), el de selección de funcionarios (Personal), el de adquisiciones y compras (Patrimonio), el de Administración de Rentas y Exacciones (Hacienda), el de empadronamiento (Estadística), el de tráfico (Seguridad), el de escuelas (Servicios sociales), el de parques y jardines (Servicios comunales), y el servicio de agua potable (Servicios económicos). El servicio, pues, constituye la unidad funcional básica del plan general de actuación municipal, sin que sea conveniente descender a mayores detalles en este primer escalón de la planificación municipal.

7.2.3 Los proyectos u operaciones concretas pasan a ser la unidad funcional a tener en cuenta en cuanto se desciende al escalón

del programa de actuación, aunque tal vez resulte útil intercalar entre el servicio como unidad básica del plan general y el proyecto como unidad básica del programa, una clasificación formal que permita determinar el tipo de operación de que se trate. Esta clasificación cumpliría respecto del programa un papel análogo al que en el plan general desempeña la clasificación por sectores. En una Administración municipal dada podemos conocer *a priori* cuáles son los sectores y cuáles los tipos en los que pueda encajarse cualquier proyecto u operación. Los sectores y los tipos forman, en otras palabras, un *numerus clausus*, a diferencia de los servicios, cuyo número puede verse aumentado en cualquier momento, y de los proyectos cuya existencia estará condicionada a las exigencias de cada servicio en orden a los objetivos señalados para cada uno.

Tomando como modelo el plan de actuación del Ministerio de la Gobernación, podemos distinguir en el programa los siguientes tipos en que habrán de encuadrarse las operaciones o proyectos:

- Personal (1).
- Estructuración orgánico-funcional (2).
- Normas de actuación y métodos de trabajo (3).
- Coordinación con otras unidades y servicios (4).
- Creación o ampliación de servicios (5).
- Medios materiales y de equipo (6).
- Actividad normativa y servicios prestados al administrado (7).

7.2.4 En el plan anual, la unidad funcional básica continúa siendo la operación o proyecto, aunque serán pormenorizados en fases de ejecución. La identificación de cada operación o proyecto vendrá determinada por una clave de cuatro cifras, la primera de las cuales designará el sector, la segunda el servicio, dentro de su sector, y la tercera el tipo de operación.

### 7.3 LOS OBJETIVOS

Todo plan versa sobre un contenido que se piensa como reparador de una necesidad material o espiritual. Como hemos visto, las necesidades de la comunidad vecinal, y, de rechazo, de cada uno de los sectores de la Administración municipal, como instrumento de aquélla, aparecen como resultado de la investigación o análisis de la situación presente (art. 62,2 *a*) del decreto de 3 de diciembre de 1964). El sistema cultural existente provee al grupo social de un

repertorio de valores que se corresponden con situaciones sociales concretas y que se presentan al mismo como los más adecuados a las exigencias de cada caso. La cultura social transforma, pues, las necesidades en valores, que deberían ser realizados. Estos valores son, cabalmente, los objetivos últimos que con el plan queremos alcanzar, aunque llamaremos también objetivos a los bienes o efectos buscados por el sujeto para satisfacer la necesidad sentida. De esta forma habremos de distinguir entre los objetivos remotos y los objetivos próximos. Los remotos son primeros en la intención, aunque sean los últimos en la ejecución. Por eso, el plan general contendrá tan sólo los objetivos remotos de cada sector, que se presentarán como objetivos fundamentales. Pero si, como hemos señalado, la unidad funcional básica del plan general es el servicio, el primer escalón del planeamiento contendrá también una enumeración, dentro de cada sector, de los servicios municipales que han de ser planificados con expresión de «los niveles que han de alcanzarse periódicamente», es decir, cada cuatro años, si se admite este plazo de duración para el programa de actuación.

En el segundo escalón; esto es, en el programa de actuación, sin perder de vista los objetivos de sector y los niveles a alcanzar por cada servicio, se fijarán los objetivos próximos a que tiende cada proyecto u operación, previendo los efectos que habrán de producir en el servicio a cuyo desarrollo han de contribuir.

Si las operaciones o proyectos constituyen la unidad funcional mínima del planeamiento, no será preciso determinar en el plan anual los objetivos de cada fase, ya que lo que más importará aquí será que se cumplan los plazos para que el proyecto quede terminado con éxito, de modo que quede asegurado el nivel de cantidad, de calidad y de seguridad previsto en el plan.

#### 7.4 ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

La planificación supone, como dice De la Morena («La planificación como función», en DA núm. 89), «el establecimiento de un orden o prelación como norma a seguir en la consecución de un sistema de objetivos que recíprocamente se excluyen o condicionan». Discrecionalmente, la corporación determinará el orden más conveniente para el interés municipal. Este orden afectará, en primer lugar, a los sectores, aunque difícilmente, dada la amplitud de cada uno, se excluirán recíprocamente de una manera absoluta. Parece, por tanto, que el plan general se limitará a señalar una preferencia de servicios para cada período a que hayan de extenderse sucesivamente

los programas de actuación y, dentro de cada periodo, el grado relativo de preferencia que tengan entre sí.

El programa de actuación establecerá, como dice el artículo 62,2 c) del Decreto de 3 de diciembre de 1964, la preferencia por anualidades, precisando, en su caso, el grado relativo que tengan entre sí.

El programa anual deberá estar al grado relativo de preferencia establecido en el programa, salvo las desviaciones tolerables o las revisiones que las circunstancias aconsejen.

El establecimiento de preferencias hace relación a la ordenación de unas actividades —servicios, operaciones— en el tiempo. El plazo de ejecución de los planes va, según señalamos, de doce años —plan general— a doce meses —programa anual—, pasando por cuatro años —programa a medio plazo—. Cuanto mayor es el tiempo de duración de los planes, más amplias han de ser las unidades funcionales que contienen y más impreciso el establecimiento de prioridades.

## 7.5 FINANCIACIÓN

La financiación es indispensable en cualquiera de los escalones del plan de actuación municipal. Sin recursos mal podrá la Administración municipal alcanzar los objetivos previstos. De aquí que el plan financiero constituya un aspecto del que no se puede prescindir so pena de caer en una formulación de objetivos utópica.

El plan financiero conlleva la función de adecuar y equilibrar medios y fines. Por ello, sobre la base del «estudio e identificación de los principales factores que influyen en el coste de los servicios» (artículo 32,a), *in fine* de la ley especial de Barcelona) «se preverán los gastos que deberán afrontarse en los respectivos periodos» (ar. 32,c) de la ley citada, alcanzando esta previsión, en el programa cuatrienal, a los gastos que deberán afrontarse en las distintas anualidades (art. 62,2,c) del Decreto de 3 de diciembre de 1964).

Conocidos los gastos se preverán los recursos económicos que sean necesarios, con expresión de las fuentes de financiación, para cuya determinación será preciso conocer la capacidad fiscal del municipio, que aparece como límite del plan financiero. A nuestro juicio se ha de distinguir entre:

- Inversión real.
- Subvenciones y donativos, e
- Inversión financiera.

A su vez, dentro de la inversión real del municipio puede ser de utilidad la siguiente tabla de doble entrada:

	Ingresos de derecho privado	Ingresos de derecho público	Total
Ingresos ordinarios .....	.....	.....	.....
Ingresos extraordinarios .....	.....	.....	.....
<b>TOTAL</b> .....	.....	.....	.....

Señalaremos algunos ejemplos: rendimiento de explotaciones forestales (ordinarios de derecho privado), arbitrios y tasas (ordinarios de derecho público), enajenación de bienes patrimoniales (extraordinarios de derecho privado) y contribuciones especiales (extraordinarios de derecho público).

El conjunto de los recursos ordinarios y extraordinarios del cuadro precedente, unidos a las subvenciones y donativos y al crédito local—siempre de carácter extraordinario—nos darán la capacidad del municipio para la financiación del plan.

Esta capacidad de financiación puede ser fijada, cuantitativamente, por el plan general, pero el programa cuatrienal, y, en mayor medida el anual, deberán señalar, en concreto, para cada proyecto u operación que comporte una inversión, tanto las fuentes específicas de financiación como los presupuestos, ordinarios, especiales o extraordinarios, a los que los gastos podrán aplicarse (artículo 62,2d) *in fine* del decreto citado).

## 7.6 UNIDADES EJECUTORAS

No sólo interesa conocer los objetivos, los recursos indispensables para conseguirlos y los plazos en que han de desarrollarse una serie de actividades, cada vez más próximas del fin que movió al planificador, sino que es indispensable conocer también quién ha de llevar a cabo cada proyecto o cada fase del mismo.

Recuérdese que los objetivos quedan delimitados en el marco de las unidades funcionales de los *servicios* y de las *operaciones concretas* que el plan recoge. Los diversos *sectores* de la Administración municipal que ha de contener el plan los hemos concebido también desde un punto de vista funcional y no orgánico. Si un proyecto puede concebirse siempre, de forma unitaria, desde un punto de vista funcional, no ocurre así desde un punto de vista orgánico, ya que pueden ser varias las unidades de este tipo que hayan de intervenir en la elaboración y desarrollo del proyecto (Oficina de Servicios Técnicos, Secretaría, Intervención, Comisión Provincial de Urbanismo). Pero el plan no estaría completo si no recogiese, asimismo,

las unidades orgánicas ejecutoras de cada operación o de cada una de sus fases.

Un cuadro que albergue, en el programa, cuatrienal o anual, para cada unidad ejecutora, una relación de las operaciones en que deba intervenir, sea con carácter exclusivo o simplemente en alguna de sus fases, con indicación de los plazos de ejecución, podría constituir un punto de partida nada despreciable para una programación del trabajo de la unidad.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARDANT GABRIEL: *Técnica del Estado*. Madrid, 1962.
- BARNARD, Chester I: *Las funciones dirigentes*. IEB. Madrid, 1959.
- FERNÁNDEZ DE LA VEGA, Celestino: *La tecnificación de la Administración pública*. Madrid, 1962.
- Instituto de Estudios Políticos: *Problemas políticos de la vida local*. Tomos I y II, 1961 y 1962.
- Ley especial para el municipio de Barcelona de fecha 23 de mayo de 1960 y Reglamento de 3 de diciembre de 1964 que desarrolla los títulos I y II del texto articulado de la ley especial, y ley especial para el municipio de Madrid de 11 de julio de 1963.
- MAHILLO SANTOS, Juan: *Organización y Métodos en la Administración Local*, Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. Abril y mayo de 1964.
- MARTÍN LÓPEZ, Enrique: *Proyecto social y acción social*. Apuntes de Sociología del segundo curso de Ciencias Políticas. Madrid, 1962-63.
- MELLÁN GIL, José Luis: *La Organización administrativa de los planes de desarrollo*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Primera edición, 1966.
- MORENA, Luis de la: *La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas*. DA, núm. 89 y trabajos allí citados.
- *La planificación de la actividad administrativa en el Ministerio de la Gobernación*, crónica en DA, núm. 86.
- MUÑOZ AMATO, Pedro: *Introducción a la Administración Pública*. Tomo I, 2.ª edición. México-Buenos Aires, 1956.
- ORTIZ DÍAZ, José: *El principio de la coordinación en la organización administrativa*. Instituto García Oviedo, Sevilla, s/a. Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-1967.
- SERRANO GUIRADO: *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*. Madrid, 1955.
- *Planificación territorial, política del Suelo y Administración Local*. Madrid, 1955.