

El Plan General de Acción Municipal, en la Carta de Barcelona

por

CARMELO MARIN TEJERIZO

Secretario de 1.^a Categoría de Administración Local
y Jefe del Negociado de Expropiaciones del
Ayuntamiento de Madrid

1. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El «plan», como instrumento de eficacia administrativa, es algo que debe estimarse necesario. Para Fayol es la primera operación de la función administrativa, lo mismo que para Gullick, cuando aplica el análisis de aquél al campo de la Administración pública (1). No obstante, Bielsa se nos aparece como un vehemente detractor de todo lo que signifique planificación: «El sentido común, la experiencia y la energía moral de los gobernantes —dice— han bastado siempre para organizar las grandes administraciones mucho antes de que nadie hablase de planificación ni racionalización» (2). Pero, aún así, habrá que entender que el autor es contrario al planeamiento formal, pero no a que todo gobernante actúe con arreglo a un plan previo, pues de otro modo sería tanto como defender la imprevisión.

(1) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I. Madrid, 1958, págs. 175 y ss.

(2) Rafael BIELSA: *Ciencia de la Administración*. Buenos Aires, 1955, página VIII.

También Jordana de Pozas defiende la planificación administrativa con estas palabras: «Esa tendencia planificadora, que se inicia con los presupuestos y los planes de obras públicas y va extendiéndose hasta formar los grandes planes para cinco o diez años que abarcan el total desarrollo de la economía de un país, además de ser condición de eficacia, significa una limitación importante de la actividad administrativa, porque al exigir un detenido estudio, elimina las improvisaciones; al ejecutarse en un dilatado período, previene los compromisos y complacencias circunstanciales, y al asignar los medios de que se dispone para cada obra o servicio y en cada período, obliga a establecer y servir una jerarquía según la importancia y urgencia de cada necesidad» (3).

La planificación administrativa es un fruto del creciente intervencionismo, pero esta afirmación, tal como la entendemos, necesita alguna aclaración. En efecto, no se puede decir que la actuación con arreglo a un plan sea un fenómeno moderno, porque, de siempre, todo gobernante habrá ejercido su mandato sujetándose a un conjunto de previsiones, siquiera éstas hayan sido susceptibles de rectificación a medida que se fueran desarrollando los acontecimientos. Por otro lado, la técnica presupuestaria lleva ya muchos años de vigencia. Mas, la moderna planificación se diferencia del plan que pueda tener un gobernante, en que es un instrumento formal de eficacia; este plan se reflejará en la actividad personal del que gobierna o quizá en la de los colaboradores más allegados, pero no pasa a definirse en un documento de tal alcance que obligue a todas las autoridades y agentes de la Administración. Asimismo, hemos de distinguir el «plan» del «presupuesto», distinción que afecta a la propia esencia de los conceptos. Ciertamente que el presupuesto es un plan de vigencia temporal más restringida, pero, además, aquél es un instrumento de «fiscalización» más que de «eficacia». El presupuesto se forma para que otro organismo pueda fiscalizar los gastos y los ingresos que se han de realizar

(3) JORDANA DE POZAS: *El problema de los fines de la actividad administrativa*. «Revista de Administración Pública», núm. 4, pág. 28.

en un ejercicio económico —los presupuestos del Estado los forma la Administración central y los fiscaliza el Poder legislativo; los presupuestos de las Corporaciones locales los forman ellas mismas y los fiscaliza la Administración central—; mientras que el plan tiene un cometido más amplio, cual es el de coordinar la actuación de órganos múltiples y variados para conseguir los objetivos que se definen. «La programación —dice Petit Herrera— es una función de preparación que tiene por objeto conseguir la utilización óptima de todos los medios de que se dispone para ejecutar un trabajo que nos ha sido encargado, de la forma más ventajosa y en las condiciones que se exigen» (4).

Hechas las anteriores observaciones, esto es, diferenciando el «plan» del «presupuesto» y admitiendo un concepto formal de la planificación, es válida la afirmación de que ésta es un producto del nuevo intervencionismo administrativo. Sería inútil planificar la actividad del Estado liberal, pero no lo es la planificación del Estado intervencionista, antes al contrario, se precisa conocer los objetivos perseguidos, los medios con que se cuenta, las etapas de ejecución y, finalmente, dar publicidad al programa para requerir la participación de los súbditos, siempre necesaria en una obra colectiva.

Con todo, conviene señalar una importante analogía entre «plan» y «presupuesto», y es su carácter económico. En principio, es claro que toda la actividad administrativa es susceptible de ser planificada: la de policía, la de fomento y la de servicio público. Pero solamente tiene sentido planear aquella actividad que, por exigir un gasto cuantioso, ha de ser ejecutada por etapas, porque la actividad que no esté subordinada a la disposición de medios puede ser llevada a la práctica inmediatamente, por lo menos en la generalidad de los casos. Es por ello por lo que la actividad de servicio público es la típicamente «planeable». No olvidemos, además, que el planeamiento es una técnica de las empresas industriales privadas que la Cien-

(4) Luis Alberto PETIT HERRERA: *La programación de los trabajos en una unidad administrativa*, en «Documentación Administrativa», núm. 22, pág. 5.

cia de la Administración amplia a las Administraciones públicas; en la actividad de servicio público, que es la más similar a la actividad privada, será donde con más propiedad encaje la técnica del planeamiento.

Es en la época en que vivimos cuando dicha técnica está dando el último paso, o sea, rebasar el campo de la Ciencia de la Administración para introducirse en el del Derecho administrativo. Para ello basta con que los planes dejen de ser mera técnica de actuación y se conviertan en norma de Derecho. Hasta hoy la normativización de los planes se producía tan sólo en los reductos más técnicos de la actividad administrativa, como venía ocurriendo, ya de tiempo atrás, con los planes de obras públicas y con los planes de urbanismo. Pero la Carta municipal de Barcelona implica un experimento importante, no sólo en cuanto que no atiende al carácter técnico de la actividad para sujetarla al plan, sino en cuanto que éste recoge la actividad total, o sea, que los fines más diversos, los medios más dispares, las funciones más distintas, múltiples y variadas, se han de conjugar en un instrumento único para recibir de él la eficacia apetecida.

2. CONTENIDO DEL PLAN GENERAL DE ACCIÓN MUNICIPAL

La primera vez que en nuestro Derecho se habla de un plan general de actuación es en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, cuyo artículo 13 atribuye a la Presidencia del Gobierno la tarea de proponer el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Departamentos ministeriales. Con anterioridad, la Ley de Régimen del Suelo, en su artículo 7.º, trata de un Plan Nacional de Urbanismo que configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población. Parece, pues, que en la mente del legislador existe una Ordenación económico-social del país, de

carácter idealista y, por tanto, no expresada en ningún documento. Esta Ordenación habrá de ser servida inmediatamente por cuantos planes generales se redacten, bien sea el de actuación administrativa, el de Urbanismo, el de Ordenación de las Inversiones y los demás que puedan elaborar las distintas Secretarías Generales Técnicas (5).

Lo cierto es que, la mayor parte de las veces que el legislador ha dispuesto la redacción de planes generales, todo ha quedado en estudios de gabinete, sin que tales planes hayan adquirido forma concreta, ni haya sido informado el ciudadano de ellos. En el caso del Régimen especial para el Municipio de Barcelona, las cosas habrán de discurrir de otro modo.

La Ley de 15 de junio de 1960, que aprueba dicho Régimen, obliga a la Corporación a redactar un «Plan general de acción municipal», que abarcará todos los sectores de la Administración. Es obvio señalar las dificultades que presenta la redacción de un plan de tal naturaleza, porque si bien estará circunscrito a un término municipal, habrá de referirse a todas las ramas de la Administración, porque todas pertenecen a la competencia municipal y, para demostrarlo, basta con echar una ojeada al artículo 101 de la Ley de Régimen local. Hoy el Ayuntamiento de Barcelona distribuye su actividad en doce departamentos, que son los siguientes: Gobernación, Hacienda, Sanidad, Obras Públicas, Urbanización y Ensanche, Beneficencia, Turismo, Transportes, Cultura, Cementerios, Patrimonio y Compras, y Abastos; pues bien, como la nueva Ley no afecta a la competencia municipal, todas las materias que ahora absorben la atención de dichos doce departamentos habrán de reflejarse en el Plan General. Ciertamente, un documento de tan amplio y variado contenido y con una proyección en el tiempo tan extensa—pues habrá de recoger las previsiones para veinte años—, no se ha visto hasta la fecha.

En la redacción del Plan General se habrá de presentar, además, un serio obstáculo, derivado de la existencia de la Comi-

(5) Artículo 19 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

sión de Urbanismo y de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios. La Ley, en lugar de anexionar a la Ciudad Condal los Municipios limítrofes, para resolver los problemas de la expansión de Barcelona —sistema aplicado en Madrid—, amplía las atribuciones de la Comisión de Urbanismo, otorgándole competencia en todas las obras y servicios comunes (6).

Así, pues, los fines y servicios que interesen a la ciudad se llevan a cabo por dos Corporaciones: el Ayuntamiento y la Comisión de Urbanismo y de Servicios Comunes. En ésta, el Ayuntamiento tendrá una representación muy cualificada, pero será una entidad aparte. Su régimen se esboza de una manera muy imprecisa: «Las atribuciones de los órganos plenario y ejecutivo de la Comisión —dice el párrafo 4.º del artículo 30—, su funcionamiento, la regulación de obras y servicios y los recursos económicos necesarios, se regirán por lo preceptuado en esta Ley para el Ayuntamiento de Barcelona, con las adaptaciones correspondientes; y por las de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca, de 3 de diciembre de 1953, y la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956».

De la asimilación que el párrafo transcrito hace a la Comisión del Régimen del Ayuntamiento de Barcelona, se desprende que, aparte del Plan General de Acción Municipal del Ayuntamiento, dicha Comisión deberá elaborar otro Plan semejante para las obras y servicios que sean de su competencia, y que las incluidas en él no habrán de reflejarse en el Plan del Ayuntamiento. Esta interpretación, claro es, quedará subordinada a lo que diga el reglamento que anuncia la Ley que comentamos, pero debemos añadir que, aunque la duplicidad de planes alivia el contenido del Plan del Ayuntamiento, la redacción simultánea de ambos obligará a una meticulosa distribución de competencia, tanto más dificultosa cuanto que el contenido de los planes abarcará, en muchos casos, idénticas materias.

La planificación administrativa prevista en la Ley de Régi-

(6) Artículo 30 de la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona.

men especial para el Municipio de Barcelona consta de cuatro eslabones: a) Planes nacionales; b) Plan General de Acción Municipal; c) Programa de actuación, y d) Presupuesto municipal. Se sigue, pues, el sistema denominado de «perspectiva piramidal», combinando el criterio temporal con el orgánico, porque, bajo los planes nacionales de duración normalmente indefinida y que elabora el Gobierno, se coloca el Plan General de Acción Municipal de veinte años de vigencia, y cuya aprobación corresponde al Consejo Pleno, aunque no expresa la Ley quien lo elabora. Bajo el Plan General se sitúan el Programa y el Presupuesto, ambos formados por el Alcalde y aprobados también por el Consejo, si bien el primero tiene vigor por seis años y el segundo por uno o dos ejercicios económicos, si es ordinario.

El artículo 31-3 de la Ley declara que «el Plan General de Acción Municipal deberá coordinarse con los planes nacionales, a través del Ministerio de la Gobernación». Ello es evidente si se quiere lograr la debida unidad de actuación administrativa del país, y no por eso peligrará la autarquía de la Corporación.

Ya hemos dicho que la gran dificultad del Plan General de Acción Municipal proviene de la complejidad de previsiones que ha de contener, porque se ha de referir, nada menos, que a la actividad total del Ayuntamiento. «El Plan abarcará todos los sectores de la Administración y los objetivos, los medios y los resultados de su actuación en el curso del tiempo, con una previsión de veinte años», dice la Ley en su artículo 31-2, y se le asigna un doble objetivo: eficacia de la acción y garantía del administrado. Así dice al artículo 31-1 que la actividad municipal se desarrollará conforme al Plan, con los siguientes objetivos :

a) Asegurar la unidad de orientación y ordenado desenvolvimiento de la actuación municipal y de sus órganos, 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.

b) Informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situa-

ción presente y trayectoria futura del Municipio y de sus problemas, necesidades y aspiraciones.

«La programación —dice Juan Alfaro (7)— se inicia como una profunda investigación de la realidad presente y de las realidades futuras. A continuación se han de señalar los objetivos, que vendrán determinados por aquellas premisas de valor que inspiren la elaboración del programa, valores que, según Mosher, pueden venir dados de «arriba» o del exterior, o pueden provenir de la experiencia y cultura del sujeto que hace la programación. Será necesario prever los obstáculos que se han de oponer a la realización de los objetivos. El programa debe determinar los medios —materiales y humanos— que se han de utilizar para conseguir los objetivos y vencer los obstáculos».

Concretando más las operaciones que exige la planificación, el propio autor señala las siguientes (8):

Investigación de la realidad

Estudio de las necesidades o de la situación en el ámbito a que se dirige la actuación de la Administración pública mediante encuestas, estadísticas, informes de las asociaciones de representantes de intereses comunes, etc.

Estudio de las disponibilidades de medios materiales y humanos para satisfacción de las diversas necesidades.

Determinación de objetivos

Concreción del campo de actuación de la Administración pública sobre el que se debe actuar más intensamente, de acuerdo con las directrices políticas.

(7) Juan ALFARO ALFARO: *La organización administrativa de la programación económica*, en «Documentación Administrativa», núm. 16, pág. 6.

(8) Juan ALFARO ALFARO: *Los órganos de programación en la Administración pública*, en «Documentación Administrativa», núm. 30, pág. 30.

Establecimiento de las prioridades entre los distintos objetivos, para realizarlos según lo permitan las disponibilidades materiales y humanas.

Formulación del Plan

Elaboración del Plan determinando los objetivos, sus prioridades, los medios con que pueda contarse, órganos que han de ejecutarlo, etc.

Fijación de los plazos en que han de ser alcanzados los objetivos y cada una de las fases del Plan.

De acuerdo con la doctrina, el artículo 32 de la Ley establece que el Plan contendrá, al menos, las siguientes secciones, formando un sistema unitario, coherente y total:

a) «Plan de objetivos municipales», que señalará los de cada sector de la actuación municipal, los niveles que han de alcanzar periódicamente los servicios municipales, y el estudio e identificación de los principales factores que influyen en el coste de los servicios.

b) «Plan de obras y servicios», que desarrollará los que sea menester organizar, realizar, establecer, ampliar o renovar, para alcanzar los objetivos referidos en cada ramo de la Administración municipal, con su evaluación cuantitativa aproximada.

c) «Plan financiero», en el que a base de adecuar y equilibrar medios y fines, se preverán los gastos que deberán afrontarse en los respectivos períodos y los recursos económicos que sean necesarios, por vía de ingresos ordinarios, fondos de reserva o empréstitos, según la legislación aplicable a cada caso.

Nótese que, aunque la Ley señala que el Plan habrá de formar un sistema unitario, coherente y total de la acción municipal, en realidad se está pensando tan sólo en la actividad de servicio público, que es la que propiamente requiere equilibrar medios y fines. Las actividades de policía y de fomento exigen medios menos cuantiosos y, así, en gran parte pueden quedar al margen del Plan. Particularmente, la actividad de policía de una Corporación está muy vinculada a las circunstancias del

momento, y sería imposible determinar las medidas a adoptar —aunque fuera con carácter general— en un período de veinte años.

El Plan, por su propia naturaleza, sólo puede señalar las directrices generales de la actividad municipal futura, pero no puede descender a especificar las obras o servicios concretos que se hayan de acometer. Por otro lado, se observa que las instalaciones modernas para cualquier clase de obra o servicio son sumamente costosas, tanto que, en la generalidad de los casos, un Municipio, por floreciente que sea, no puede realizar dichas instalaciones con los créditos de un solo ejercicio económico. Es frecuente que una obra se refleje sucesivamente en dos, tres o más presupuestos, y no precisamente porque la construcción requiera el trabajo de años, sino porque requiere unos gastos que no puede hacer el Ayuntamiento en un solo año. Esto indica claramente que el presupuesto, como sistema de planificación municipal, ha quedado inadecuado, y que se requieren previsiones de más amplio ciclo. Del presupuesto anual, se ha pasado al bienal, pero la inadecuación subsiste. La mejor prueba de ello es la persistencia de los presupuestos extraordinarios, que la mayor parte de las veces se forman para atender a obras de primer establecimiento —según exige la Ley—, pero que no tienen nada de extraordinario. Es una anomalía que se confeccionen constantemente presupuestos extraordinarios para obras de pavimentación, de saneamiento, o quizá de menor enjundia, cuando tales obras corresponden a la actividad normal de cualquier Ayuntamiento, máxime si se tiene en cuenta que a la postre todo el gasto recae en los presupuestos ordinarios.

En la Ley de Barcelona esta inadecuación se salva con el Programa de actuación, que a nuestro ver es, de un lado, el verdadero plan de acción municipal, y, de otro, el auténtico presupuesto. Su vigencia es de seis años, con lo que, normalmente, coincidirá con el mandato de cada Alcalde. «Sobre la base del Plan vigente —dice el artículo 33-1 de la Ley— la Alcaldía formará un «Programa de actuación» de seis años, en el que se comprenderán para las distintas anualidades las previsiones adecuadas para el desarrollo ordenado de las obras, servicios y

haciendas municipales. A este fin, respecto de las obras o servicios, deberá determinar la preferencia y precisar el grado relativo en que la tengan entre sí, con el fin de concentrar en ellos, y prelativamente, la acción municipal, salvo necesidades urgentes o imprevistas al redactar el Programa, de las que deberá darse cuenta al Consejo Pleno».

El Alcalde, pues, al comenzar su gestión y sobre la base del Plan general, habrá de explicar su política en el Programa, política que tendrá que ser realista, porque se le obliga a establecer una escala de preferencias para las distintas obras y servicios y, además, porque se le obliga también a adoptar las previsiones adecuadas para cada una de las seis anualidades de su mandato. Sin embargo, el Programa no es pétéreo, antes bien, se establece la revisión anual del mismo.

En la estructura piramidal de la planificación que adopta la Ley de Barcelona, el presupuesto municipal está en la base; pero, una vez aprobado el Programa, la significación de aquél en la vida económica de la Corporación es pequeña, ya que pasa a ser un desarrollo de la etapa correspondiente del Programa. «El presupuesto municipal —dice el artículo 33-3 de la Ley— y el desarrollo de la actividad de los distintos órganos del Ayuntamiento, se acomodarán al «Programa de actuación vigente».

3. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PLANIFICADORA EN LA LEY DE BARCELONA

La planificación es una función esencial dentro de la actividad administrativa, tanto que, modernamente, se tiende a separarla de la acción propiamente ejecutiva y de la de control. Pero una cosa es que objetivamente se distinga entre planificación y ejecución, y otra que cada una de estas funciones se encomiende a órganos diversos. Este es otro problema.

Para unos la planificación está indisolublemente unida a la ejecución, y son los funcionarios ejecutivos los que la han de realizar; así, H. A. Simon afirma que incluso cuando existen

órganos especiales de planeamiento, sólo realizan una pequeña parte de dicha función. Para otros, ambas funciones deben encomendarse a órganos separados, porque la planificación constituye una auténtica especialidad y requiere funcionarios y órganos que se dediquen plenamente a ella. Una tercera postura acepta la separación de los órganos de planeamiento, pero subordinándolos a los ejecutivos. Los órganos de planeamiento serán de *staff* —según la terminología de los autores americanos— o «auxiliares» —según la terminología italiana—. Esta es la opinión de White. En el mismo sentido, Alfaro dice: «La programación es la función esencial de los dirigentes. Todas las demás giran alrededor de la programación, porque ésta, además de previsión de los objetivos, implica una especial actitud de los dirigentes en la ejecución de los planes y un control de los resultados obtenidos. Esta afirmación exige una consideración del problema, distinta a la que hasta ahora se había hecho. Las funciones de dirección no radican en un nivel determinado de la escala jerárquica, sino que desde el director general se extienden a través de todos los niveles hasta el último individuo de la organización, ya que cada uno ha de dirigir —y por tanto, planificar— su propio trabajo. En consecuencia, podemos decir que la actividad de programación forma parte de la función de todos los empleados. A primera vista esto viene a dar la razón a quienes se oponían a la existencia de los órganos especiales de planeamiento, criterio que es exacto solamente en los más bajos escalones y en las organizaciones muy pequeñas. Por el contrario, cuando la organización es más grande y compleja, el dirigente, en los niveles más elevados, no puede realizar directamente todas las funciones a que tiene que atender diariamente y necesita asesores y ayudantes que cooperen en su labor. No nos referimos aquí a los asesores que ayudan al jefe mediante informes técnicos, sino a los colaboradores inmediatos en las tareas propias de dirección. Actualmente existen incluso ayudantes o colaboradores para la función de mando, a pesar de ser la más personal de las funciones directivas» (9).

(9) JUAN ALFARO ALFARO: *Los órganos de programación...*, cit., pág. 28.

Con esta perspectiva, se puede interpretar debidamente la separación de funciones que propugna la Ley de Barcelona. En el preámbulo de ella, al tratar del Consejo Pleno, se dice lo siguiente: «Este Consejo Pleno, que fijará y aprobará las grandes líneas de actuación municipal y resolverá las más trascendentes cuestiones de ésta, permitirá la separación de la función planificadora, reglamentaria y fiscalizadora, de la ejecutiva, con todas sus ventajas, y se superará la amalgama y confusión de atribuciones que prácticamente se producían en nuestro actual ordenamiento jurídico, sin perjuicio de reservar también al Consejo Pleno algunos actos de gestión que así lo requieren por su índole extraordinaria».

La separación de funciones, no obstante, no se realiza con la claridad que parece desprenderse del párrafo transcrito. En el articulado de la Ley se observa que las funciones de planeamiento y control se separan de la ejecutiva mediante un órgano de *staff* —el Gabinete Técnico de Programación, dependiente de la Alcaldía—. Se trata, pues, de una separación técnica, pero no formal, ya que el Alcalde es el órgano ejecutivo por excelencia y el que forma los planes. Tampoco se puede afirmar, en rigor, que la separación de funciones se verifique al nivel del Consejo Pleno, pues este órgano, por las peculiaridades de su funcionamiento, ni puede intervenir de una manera eficaz en la formación de los planes, ni puede tampoco ejercer el control de su cumplimiento. Su intervención en el planeamiento se limita a aprobar o no aprobar los planes.

Así pues, en la Ley que nos ocupa, la formación de los planes corre a cargo del Alcalde. El artículo 33 le encomienda expresamente la formación del Programa de actuación. Parece que deberá igualmente formar el Plan general de acción municipal, pues, al no indicar la Ley quien haya de hacerlo, entrará en juego la competencia residual que el artículo 7-1 otorga a la Alcaldía. También corresponde a ésta la formación de los presupuestos (10).

(10) Vid. artículo 680 de la Ley de Régimen local.

Para la labor de planeamiento, el Alcalde cuenta con varios órganos auxiliares: a) Los Delegados de Servicios, que deben elevar anualmente a la Alcaldía un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo (apartado 4.º, del artículo 9-3); b) Las Juntas de Distrito, que están obligadas a informar sobre planes y programas de actuación (artículo 27), y c) El Gabinete Técnico de Programación, que centraliza el planeamiento.

El preámbulo de la Ley justifica la creación de este organismo con las siguientes palabras: «La actividad municipal no puede desarrollarse de modo desordenado, y mucho menos cuando afecta a intereses tan importantes como los de una gran ciudad. Ello exige que toda la gestión municipal se desarrolle de conformidad con un plan general de amplio ciclo, previamente aprobado por el Pleno, así como la creación de un Gabinete Técnico, al que se confían los estudios necesarios para la programación, la coordinación y supervisión del desarrollo de los programas. Se aspira a que las necesidades de las grandes poblaciones se consideren y fijen con la debida precisión y a que se cuente con el instrumento técnico idóneo que cuide de su estudio y desarrollo. Si en el ordenamiento municipal puede esto constituir una innovación, su bondad ha sido contrastada en otros campos de la actuación pública y, más intensamente, si cabe, en amplias esferas de la iniciativa privada».

El Gabinete actuará bajo la inmediata dependencia del Alcalde e integrado en la Secretaría General, con la misión de asistir constantemente a la Corporación. La individualización funcional del planeamiento se realiza con toda pureza en este organismo. «El Gabinete —dice el artículo 34-2 y 3— desarrollará el ciclo completo de la programación en sus diversas fases de investigación y análisis de la situación presente y previsión de las trayectorias futuras, señalamiento de objetivos, estudio de soluciones posibles, formulación de planes y etapas, coordinación y supervisión de la ejecución. No podrán atribuirse o encomendarse, ni aún accidentalmente, al Gabinete o a sus miembros, mientras pertenezcan al mismo, funciones de administración ac-

tiva, ni su actuación podrá interferir o sustituir la de órganos de decisión y ejecución».

El Gabinete Técnico, por su propia naturaleza, está concebido como un órgano unipersonal, pero en él la selección del personal habrá de hacerse con sumo cuidado, pues sólo así podrá cumplir los fines que se le encomiendan. Para su trabajo, el Gabinete deberá ponerse en contacto con la administración activa, a través de los Delegados de Servicios y de las Juntas de Distrito.

Los planes, pues, son formados por el Alcalde con la asistencia del Gabinete Técnico de Programación; pero su aprobación corresponde al Consejo Pleno (apartados *c*) y *d*) del artículo 17-1), el cual ha de tratar del asunto en la sesión prevista *en lege* para el día 2 de febrero de cada año, festividad de Nuestra Señora de la Candelaria (apartado 2.º del artículo 18-1). Hay que advertir también que la aprobación del Plan general ha de revestir mayor solemnidad que la aprobación del Programa; la primera precisa el voto favorable de las dos terceras partes del número de Concejales asistentes al Consejo, que a su vez representen la mayoría absoluta de los miembros que compongan de hecho la Corporación (artículo 21-2), mientras que para la aprobación del Programa basta la mayoría de votos de los miembros asistentes a la sesión.

Una vez aprobado el Programa por el Consejo Pleno, y siempre que estén incluidos en el mismo, corresponderá a la Comisión municipal ejecutiva la aprobación de los planes parciales de ordenación urbana y de sus ordenanzas sobre uso de los terrenos y condiciones de edificación, en tanto no impliquen aumento de volumen edificable; de los planes especiales singulares de los distintos servicios; de los proyectos de urbanización y, en general, de los de obras e instalaciones municipales. También corresponderá a dicha Comisión, con idénticas condiciones, la aprobación de todos los proyectos que lleven aneja la expropiación forzosa y la gestión del patrimonio municipal del suelo. En el caso de que las indicadas materias no estén incluidas en el Pro-

grama, la competencia para adoptar los acuerdos corresponderá al Consejo Pleno (artículo 24).

Se observa, así, que la inclusión de una materia en el Programa produce el traslado de la competencia normal del Consejo Pleno a la Comisión municipal ejecutiva, lo cual es lógico si se piensa que la aprobación del Programa por el Consejo supone su conformidad con el necesario desarrollo; la manera de efectuar este desarrollo es ya mera ejecución que puede muy bien encomendarse a la Comisión municipal ejecutiva.

Este efecto traslativo se produce también en materia de contratación. La Comisión aludida tiene competencia para contratar o conceder obras y servicios cuya cuantía no exceda del tres por ciento del Presupuesto ordinario; si excede, la competencia pasa al Consejo Pleno. Pues bien, cuando el contrato o concesión exceden de dicha cuantía, el acuerdo correspondiente será de la competencia de la Comisión municipal ejecutiva si la contratación de la obra o servicio ha sido específicamente prevista en el Programa (apartado g) del artículo 17-1).

La Ley procura dar a los planes agilidad y convertirlos en un instrumento vivo al servicio de la Corporación. A este efecto se prevé la revisión anual del Programa (artículo 33-2), no siendo necesaria la misma previsión para el Plan general, dado el carácter genérico del mismo. También se prevé la necesidad de adoptar medidas urgentes o imprevistas al redactar el Programa, de las que habrá de darse cuenta al Consejo Pleno, ya que éste no las sancionó al aprobar el Programa.

Un problema importante es el referente a la información pública de los planes. El artículo 31-1 de la Ley señala como objetivo de los mismos el de informar sistemáticamente a los ciudadanos de la situación presente y trayectoria futura del Municipio, y de sus problemas, necesidades y aspiraciones, pero ello parece que se refiere a la publicación de los planes una vez que estén definitivamente aprobados, lo que quedará cumplido con la inserción en los diarios oficiales y con la fijación en los tablones de edictos del Plan general, del Programa y de las revisiones anuales de éste. Pero la cuestión estriba en determinar

si al vecindario le cabe alguna participación en la formación de tales planes, cosa que la Ley no aclara.

El sometimiento de los planes a información pública, como requisito previo a su aprobación definitiva, parece innecesario si se tiene en cuenta que la Ley de Barcelona no lo exige y que los planes son documentos técnicos, respecto de los cuales el vecindario en general tendrá muy poco que decir. Pero, por otro lado, ocurre que las Ordenanzas, Reglamentos y Presupuestos han de ser sometidos a información pública, porque los artículos 109 y 682 de la Ley de Régimen local continúan aplicables al Municipio barcelonés. Y si esto es así, parece que a los planes les habrá de ser aplicable también el trámite de la información pública, para no caer en el absurdo de que los acuerdos más trascendentales para la Corporación se adopten con menos formalidades y garantías que los menos importantes, cuando entre ellos hay una evidente analogía.

Otra cuestión que suscita la lectura de la Ley es la de si los acuerdos de aprobación de los planes están sujetos a la tutela del Poder central. El artículo 17, después de fijar la competencia del Consejo Pleno —en la que va incluida la aprobación del Plan general y la del Programa—, dice que «el ejercicio de estas atribuciones será sin perjuicio de las autorizaciones y aprobaciones superiores dispuestas por la legislación vigente». El precepto, pues, mantiene la tutela del Gobierno para aquellos actos en que ya la venía ejerciendo, pero no la amplía a otros distintos. O sea que, por ejemplo, continuará siendo precisa la aprobación de las Ordenanzas y Reglamento generales por el Gobernador civil, y se mantendrá la fiscalización en materia de presupuestos, con la sustitución del Delegado de Hacienda por el Director General de Régimen Fiscal de Corporaciones. Ahora bien, el Plan general y el Programa nacen de la Ley de Barcelona, lo cual quiere decir que, con anterioridad, el Gobierno no se podía haber reservado ninguna facultad de supervisión; tampoco se la reserva en la nueva Ley, luego todo ello conduce a pensar que el Poder central no ejerce tutela respecto de tales actos. Hay, sin embargo, un resquicio por el que se puede in-

roducir la tutela del Gobierno sobre la actividad planificadora del Ayuntamiento de Barcelona, y es el artículo 31-3, que dice así: «El Plan general de acción municipal deberá coordinarse con los planes nacionales, a través del Ministerio de la Gobernación».

El planeamiento va seguido de otras dos fases: ejecución y control. Es necesario investigar si en la realización de las obras y servicios planeados quedan cubiertas todas las previsiones. En caso afirmativo, estaremos en presencia de un plan idóneo y de una ejecución acertada. En caso negativo, habrá que discriminar si el fallo está en el planeamiento o en la ejecución, a fin de poner el remedio adecuado, una vez descubierta la causa. El control, pues, es una función de la mayor importancia, tanto para la revisión de los planes en curso, como para la confección de los futuros.

El control no es una misión peculiar de los órganos de planeamiento, sino más bien de los órganos de inspección de cada servicio. No obstante, la colaboración de estas dos clases de órganos permitirá llevar el más exacto control del planeamiento. En la Ley de Barcelona, la función de control corresponde al Gabinete Técnico de Programación (artículo 34-2), o sea, al propio órgano de planeamiento. Es evidente que, para que dicho Gabinete pueda ejercer eficazmente la supervisión de la ejecución, deberá mantener una estrecha relación con los órganos de la administración activa.

4. LA PLANIFICACIÓN, COMO GARANTÍA JURÍDICA PARA LOS ADMINISTRADOS

Actuar con arreglo a un plan es, sobre todo, una práctica loable; indica que lo que se hace se ha meditado bien, que se han pesado las ventajas y los inconvenientes y, si no asegura, por lo menos amplía las posibilidades de acierto en las resoluciones.

Pero, desde el momento en que el plan es aprobado definitivamente,

mente por la autoridad que corresponda, deja de ser un mero instrumento técnico de actuación, para convertirse en norma de Derecho, porque tiene los caracteres propios de la Ley en sentido material, esto es, generalidad y obligatoriedad. El plan obliga a todos, pero, particularmente, obliga a los administradores: se puede decir con toda propiedad que es una norma programática.

Así, pues, el plan es una importante garantía jurídica del administrado frente a la actividad del administrador. Si éste no se atiene a lo previsto en el plan, sus resoluciones podrán ser impugnadas en vía gubernativa o en vía contencioso-administrativa por infracción del ordenamiento jurídico, pues el plan forma parte de él, en cuanto norma que es de carácter general.

Vamos a terminar este trabajo con algunas observaciones acerca de las perspectivas que abre la planificación de la actividad administrativa al recurso por desviación de poder.

«La desviación de poder —dice Alibert (11)— es el hecho del agente administrativo que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido confiados, o para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio».

La desviación de poder, como vicio del acto administrativo que lo hace anulable, se consagra en el artículo 48-1 de la Ley de Procedimiento administrativo, cuyo artículo está incluido en el capítulo II del título tercero de la misma, siendo así que el

(11) ALIBERT: *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*. Paris, 1926, página 236.

artículo 35-2 de la Ley de Barcelona establece que el régimen de los actos administrativos del Ayuntamiento vendrá determinado por los preceptos contenidos en dicho capítulo II. La desviación de poder, pues, es un vicio que puede afectar a los actos administrativos del Ayuntamiento barcelonés y que, por tanto, podrá invocarse tanto en los recursos gubernativos como en el contencioso-administrativo (12).

Lo que ocurre es que la prueba de este vicio del acto presenta serias dificultades, ya que hay que investigar las intenciones subjetivas de la autoridad que lo dictó: «En cualquier caso —dice Garrido Falla (13)— hay que reconocer que la apreciación de este vicio es sumamente difícil, pues, como es natural, la autoridad que ha actuado por móviles ajenos al servicio se habrá preocupado de enmascararlos convenientemente, o, al menos, de no dar publicidad a sus intenciones. Por otra parte, la jurisdicción con facultades para realizar una investigación de este tipo debe proceder con un tacto exquisito, dado lo delicado de su misión».

Ahora bien, la planificación de la actividad administrativa reduce a lo mínimo la discrecionalidad de la Administración y, en tal sentido, tiene importantes consecuencias para el vicio de desviación de poder.

En primer lugar, la planificación ocasiona que todos los actos de ejecución sean un desarrollo de los planes. Así, muchos actos que, de no existir la planificación, sólo serían impugnables por desviación de poder, podrán ser contrastados con las previsiones del plan y podrán ser recurridos por otros motivos: incompetencia, vicio de forma y, sobre todo, violación de Ley.

En segundo lugar, aunque la existencia del plan no permita otras motivaciones del recurso que se ha de interponer, más que la fundada en desviación de poder, es evidente que el particular, cuando trate de demostrar que la finalidad del acto concreto no se corresponde con el interés público, verá simplificada su labor,

(12) Vid. artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

(13) GARRIDO FALLA: *ob. cit.*, pág. 462.

porque siempre es más fácil demostrar esta inadecuación partiendo de un interés público expresado en el plan en determinaciones concretas, que partiendo de un interés público no definido. Es más, el particular no necesitará demostrar que el acto concreto no se encamina al interés general, sino, únicamente, que el fin del acto concreto —esté o no en armonía con el interés público— no corresponde con el objetivo previsto en el plan.