

Organización y funcionamiento de un Departamento municipal de Planificación

65.011.4:352 (46)

por

ANTONIO CARCELLER FERNANDEZ y
ALBERTO DE ROVIRA MOLA

Jefe del Departamento de Programación y Jefe del Subdepartamento de Financiación, respectivamente, del Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona.

SUMARIO: I. CONSIDERACION PRELIMINAR.—II. ADMINISTRACION DE GESTION Y ADMINISTRACION DE MISION.—III. ADMINISTRACION PROSPECTIVA Y PLANIFICACION.—IV. LA TECNICA ORGANIZATIVA «STAFF AND LINE»: 1. CONCEPTO. 2. ORIGEN Y DESARROLLO. 3. CLASES DE «STAFF». 4. EL «STAFF» Y LA ADMININSTRACIÓN CONSULTIVA: A) *La función consultiva de un órgano «staff»*. B) *Caracterización tradicional de la Administración consultiva*. C) *Consecuencias de la adopción del principio «staff»*. 5. JUICIO CRÍTICO. 6. EL PRINCIPIO «STAFF» EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL: LAS SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS. 7. EL PRINCIPIO «STAFF» EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—V. EL PRINCIPIO «STAFF» Y LA PLANIFICACION: EL ORGANO CENTRAL DE PLANIFICACION: 1. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN. 2. UTILIDAD. 3. LOCALIZACIÓN. 4. ORGANIZACIÓN. 5. FUNCIONES.—VI. LOS DEPARTAMENTOS MUNICIPALES DE PLANIFICACION: 1. LOS GABINETES TÉCNICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE BARCELONA Y DE MADRID: A) *Creación*. B) *Naturaleza administrativa*. C) *Organización*. D) *Funciones*. 2. CONSIDERACIÓN PARTICULAR DEL DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA: A) *Proceso formativo y realidad actual*. B) *Juicio crítico*. 3. LAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN EN OTRAS CORPORACIONES MUNICIPALES: A) *Necesidad o conveniencia*. B) *Organización*. C) *Funcionamiento*.

I. CONSIDERACION PRELIMINAR

La reciente celebración en Nueva Orleans, del 8 al 12 de diciembre del pasado año, de la XII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, que incluyó una visita al *Departamento municipal de Planificación*, parece ocasión oportuna

para meditar sobre un órgano como el citado (1) y, a la vez, para dar a conocer con cierto detalle la experiencia que en este particular ha adquirido y puede facilitar el Ayuntamiento de Barcelona.

De otro lado, no cabe dudar de la posible aplicación concreta que de las formas planificadoras puede hacerse en la Administración municipal, posibilidad indiscutible y cuyo reconocimiento no ofrece dificultad alguna (2). Numerosos indicios vienen a confirmar, recientemente, esta afirmación.

Aparte de la madurez alcanzada en España por la planificación nacional, a cuyas directrices ha de ajustarse la actuación de las Corporaciones locales, y de la normativa contenida en las leyes de Régimen especial de los Municipios de Barcelona y de Madrid, debe recordarse, en primer término, que en el proyecto de Ley de Reforma de las Haciendas municipales, remitido por el Gobierno a las Cortes en la primavera de 1966, se propugnaba que «los Municipios de más de cincuenta mil habitantes y las Diputaciones provinciales desarrollarán sus respectivas actividades con base a Planes generales de actuación, cuya vigencia se extenderá a los períodos que se fijen de acuerdo con los correspondientes Planes nacionales con los que vendrán coordinados». Aunque esta propuesta no se incluyó en el dictamen de la Comisión correspondiente, que llegó a ser la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local, revela un estado de opinión que en otra oportunidad más propicia puede llegar a cuajar en norma positiva.

En segundo lugar, el IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, celebrado en Barcelona del 6 al 12 de octubre de 1967, dedicó una especial atención a la planificación

(1) Esta cuestión fue tratada por nosotros sólo de modo marginal en «Coordinación de actividades a través del Plan de Acción municipal», en *Seminario sobre experiencias y soluciones del Municipio de Barcelona*, dirigido por Juan Ignacio BERMEJO y GIRONÉS, edición ante-IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, 1967, págs. 41-65, especialmente 45-48, y también en *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1968, tomo II, págs. 855-879, especialmente 859-862.

(2) Vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «Planificación de la actividad municipal. Planificación y Administración local», ponencia presentada al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, en *Crónica...*, cit., tomo II, pág. 43.

de la actividad municipal, y entre las diez conclusiones relativas a esta materia, la primera «*considera necesaria la adopción de los esquemas planificadores por las Administraciones locales*» (3).

Más recientemente, el Seminario sobre Planificación local celebrado en el Instituto de Estudios de Administración Local, dentro de un Curso para Diplomados de Administración local entre Secretarios de primera categoría y dirigido por Leocadio Manuel MORENO PÁEZ, llegó, entre otras conclusiones, a la primera y fundamental de que «*la actividad de las Corporaciones locales debe estar dirigida mediante la planificación de las obras y servicios de su competencia legal*» (4).

Finalmente, ha de mencionarse también que el II Plan de Desarrollo Económico y Social, al prever la aprobación de un programa de distribución cuádrinal de las disponibilidades crediticias del Banco de Crédito Local para financiar inversiones a cargo de las Corporaciones locales, hace suponer que esta programación del crédito habrá de implicar la de la actividad a que se aplica (5).

En todo caso, además de Madrid y Barcelona, y sin necesidad de precepto legal que la imponga, otros Municipios españoles han procedido a una planificación o programación de su actividad.

Todo ello demuestra la vigencia y actualidad de la cuestión y, por tanto, la oportunidad de estudiar, con cierto detenimiento, la organización y funcionamiento de un órgano llamado a desempeñar una relevante función en las Administraciones municipales (6).

(3) Vid. *Crónica...*, cit., tomo II, págs. 1396-1397.

(4) Vid. *Boletín de Información de la Vida Local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1968, septiembre, núm. 9, págs. 12-13.

(5) Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* de 15 de octubre de 1968, Suplemento, II Plan de Desarrollo Económico y Social, III, Directrices de la política de desarrollo, 9, Política financiera y fiscal, A) Sector público, apartado 10, página 84.

(6) El presente trabajo incorpora las lecciones 3 y 4 («Las estructuras orgánicas de la planificación, I y II»), explicadas por Antonio CARCELLER en el Curso de Especialización en Organización y Métodos, celebrado en el Instituto de Estudios de Administración Local, del 2 de octubre al 15 de noviembre de 1968 (vide *Boletín...*, cit., págs. 13-14).

II. ADMINISTRACION DE GESTION Y ADMINISTRACION DE MISION

Creemos importante, a los fines de este trabajo, recoger la distinción entre Administración de gestión y Administración de misión, tal como la entiende y formula WALINE (7).

La Administración de gestión es la Administración tradicional, aquella que, para satisfacer las demandas de los administrados, gestiona servicios públicos ya organizados. Podría equipararse a la que entre nosotros se conoce como «Administración activa» (vid., en cuanto a la esfera local, el art. 34-3 de la Ley de Régimen especial del Municipio de Barcelona, de 23 de mayo de 1960). Es la parte de la Administración a la que no se le pide que tenga iniciativas sensacionales. Su tarea primordial es que los servicios ya constituidos funcionen bien: que las calles estén limpias y se mantengan en buen estado, que los colegios y escuelas reciban a los niños y los instruyan, que los autobuses y los «metros» transporten a sus usuarios, etc.

Completamente diferente es la Administración de misión, que enfrenta a la Administración pública con un problema nuevo, inédito. En contraste con la actividad de gestión, lo que se pretende es innovar radicalmente, atacar un problema cuyas soluciones no han sido todavía dictadas ni sugeridas por la experiencia o, al menos, por una larga experiencia. La Administración de misión corresponde, pues, a tareas en principio *excepcionales* y *temporales*, en las que juega un papel de promotor.

WALINE sintetiza la característica de estas dos funciones de la Administración distinguiendo la simple tarea de «acompañamiento» de la de «impulso». En el caso de la Administración de gestión, «acompaña», es decir, procura a la economía nacional y a los administrados un cierto número de prestaciones o de servicios de los que se le han pedido tradicionalmente; en el caso de la Administración de misión, «impulsa» tomando inicia-

(7) Vid. Marcel WALINE, *La Administración prospectiva*, conferencia pronunciada en el acto de apertura del Curso 1967-1968 de la Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios), 1967, págs. 9-15.

tivas de tal naturaleza que aguijoneen la economía privada y le den un «latigazo» por procedimientos que no son, por otra parte, forzosamente autoritarios y que incluso raramente lo son.

La distinción entre Administración de gestión y Administración de misión, si se aplica a la Administración local, sirve para destacar que si los Municipios han de alinearse en las filas del desarrollo no pueden limitarse a una mera gestión de los servicios públicos a su cargo, sino que tienen que avanzar en el tiempo y prever las necesidades futuras. Junto a los tradicionales órganos auxiliares de la Administración municipal surge, por tanto, una primera y posible justificación de otro órgano, técnico y no político, que prepare las tareas de la Administración de misión.

III. ADMINISTRACION PROSPECTIVA Y PLANIFICACION

El mismo WALINE (8), para completar la distinción a que nos hemos referido en el apartado anterior, habla de la *prospectiva*. Esta consiste—dice—«en tratar de prever lo más exactamente posible, ayudándose de datos estadísticos y de cualquier otro elemento de apreciación, lo que será el futuro desde el punto de vista demográfico y económico, así como desde cualquier otro punto de vista susceptible de influir sobre la evolución económica».

Esta búsqueda de la previsión científica no es más que uno de los elementos de la «prospectiva». El otro consiste en tratar de influir sobre el futuro, de encaminarlo en el sentido que parece deseable a los gobernantes, de acuerdo con el interés general. La «prospectiva» no es, pues, una simple búsqueda desinteresada, no es un esfuerzo científico puro, sino, al contrario, un esfuerzo de ciencia aplicada.

La Administración no puede contentarse en nuestra época

(8) Vid. *ob. cit.*, págs. 17-34.

con una simple tarea de resolución de los asuntos corrientes. Asegurar cada día la satisfacción de las necesidades de los administrados sigue siendo, sin duda, su primera tarea, pero hoy no se puede afirmar rotundamente que es su labor más importante, ya que estas necesidades evolucionan con una creciente rapidez, manifestándose aquí también lo que se ha llamado justamente la «aceleración de la historia». Por lo tanto, si según una célebre fórmula, «gobernar es prever», administrar también es prever. La Administración no tiene ya derecho a encontrarse cogida de improviso por una evolución que hubiera podido prever.

Por lo tanto, la Administración no puede prescindir de la prospectiva en la medida en que esté encargada de configurar el futuro y de ordenarlo, en el sentido teleológico de la palabra, de «informarlo», de tratar de modelar ese futuro como mejor convenga al interés público.

Claramente se aprecia la importancia del concepto de la prospectiva en la planificación, porque para planificar debidamente es preciso que la Administración sea prospectiva.

Investigar las necesidades, preparar la formulación sistemática de un conjunto de decisiones, definir objetivos, ordenar recursos materiales y humanos, en suma, encauzar racionalmente la actuación pública, comporta una labor para la que la prospectiva es indispensable, pero también es necesaria la existencia de un órgano encargado de llevarla a cabo.

Esto aboca, por tanto, a la misma conclusión del apartado anterior: la precisión de dotar a la Administración, en este caso la Administración municipal, de un instrumento adecuado para realizar las tareas prospectivas que requiere y demanda la planificación. La conveniencia de este instrumento, que genéricamente puede denominarse «oficina de planificación», aparece cada vez más acentuada hasta poder afirmarse que parece sustancial con la idea de planificación. Un órgano—subraya MEILÁN—«específicamente dedicado a las tareas de planificación, libre de las urgencias de la política a cortísimo plazo y libre en su trabajo, en la elaboración del plan, incluso de las

implicaciones de los equilibrios de fuerzas del oportunismo político, parece un ideal bastante aconsejable» (9).

Pero este órgano no es fácil identificarlo con alguno de los tipos de órganos tradicionalmente conocidos, sino más bien con los que responden a la técnica organizativa «*staff and line*».

IV. LA TÉCNICA ORGANIZATIVA «STAFF AND LINE»

1. CONCEPTO.

Los términos «*staff and line*», típicos de la terminología anglosajona, singularmente la norteamericana, han adquirido carta de naturaleza en todos los países para designar un modo particular de organización. Indican, literalmente, «estado mayor y mando de línea» (10).

La línea es la organización tradicional, según una gradación jerárquica. El estado mayor, en cambio, es la organización puesta al lado de la primera, y como el significado mismo de la palabra *staff* indica, es algo que sirve para apoyar y sostener, pero sin autoridad para decidir (11).

Los órganos operativos o ejecutivos (*line*) se dirigen a la realización de los fines últimos de la organización; los órganos *staff* se encaminan hacia la coordinación y a la asistencia necesaria para la consecución de dichos fines y, por consiguiente, tienen un carácter instrumental para la realización de los objetivos (12).

(9) Vid. José Luis MEILÁN GIL, *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, pág. 30.

(10) Vid. en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, 2.ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, III, *Estructura orgánica y Administración consultiva*, pág. 54, nota (15), la referencia al uso de estos términos desde el lenguaje militar a su aplicación a la Administración pública a través de FAYOL.

(11) Vid. James D. MOONEY, *Principios de organización*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pág. 92.

(12) Vid. Frederick C. MOSHER-Salvatore CIMMINO, *Ciencia de la Administración*, traducción, adaptación y prólogo de José A. ESCALANTE y Francisco ANSÓN, Madrid, Ediciones Rialp, S. A., 1961, pág. 268.

El estado mayor o *staff* expresa tanto un tipo particular de «organización» como un tipo particular de «función». Se habla de una organización de tipo *staff*, como cosa distinta de una organización de tipo *line*, para destacar una diferencia respecto de los objetivos y responsabilidades de ambos tipos de organización. En cambio, con las funciones de *staff* se alude a actividades como la investigación, la programación, la asesoría, que constituyen una premisa esencial o un auxilio para tomar una decisión. Las funciones de *staff* son, por tanto, distintas de las operativas o ejecutivas, especialmente respecto al acto de decidir (13). Podría, por tanto, identificarse la *line* con la organización con función operativa o ejecutiva, a la que es inherente la jerarquía, la decisión y el mando, o, en otras palabras, con nuestra Administración activa, y el *staff* con la organización y función que investiga, piensa, prepara y aconseja, es decir, la que realiza tareas de prospectiva para preparar las decisiones de la Administración de misión. Como muy expresivamente señala MOONEY, «la línea representa la autoridad del *hombre*; el estado mayor, la de las *ideas*». El verdadero valor del *staff* sólo puede medirse por su capacidad de producir ideas valiosas para la autoridad de «línea» y su eficacia para difundir estas ideas por toda la organización (14).

La distinción conceptual entre organización y función de *staff* no significa forzosamente que en la realidad un órgano operativo no pueda o no tenga que realizar funciones de *staff*, ni que un órgano *staff* no haya de desarrollar, en determinados casos, funciones muy semejantes a las de carácter ejecutivo (15). La importancia de esta observación quedará puesta de manifiesto al referirnos a las aplicaciones del principio *staff* en la Administración local.

(13) Vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 265.

(14) Vid. MOONEY, *ob. cit.*, págs. 90-91. Como ha dicho recientemente Julián JIMÉNEZ ARRIBAS, «Organización de oficinas de estudios», en *CITEMA. Boletín de Información Técnica*, tercer trimestre de 1968, núm. 22, pág. 7, con relación a las oficinas de estudios, éstas son centros de «creación» o de «imaginación creativa».

(15) Vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 265-266.

2. ORIGEN Y DESARROLLO.

Existe una general coincidencia en estimar que la primera y probablemente la más importante causa del desarrollo y aplicación del principio *staff and line* ha sido la necesidad de *asistencia* a la actividad directa, a medida que sus funciones han adquirido una mayor complejidad. Como ha dicho MOONEY, «hay siempre demasiadas cosas en qué pensar, demasiados factores que considerar, se requieren para la solución conocimientos demasiado diversos para que pueda hacerlo todo la sola y desasistida capacidad del jefe», de modo que «aunque todas las decisiones han de partir de la cabeza directiva, es necesario que los problemas lleguen a ella digeridos, con todas las ideas y aclaraciones que un organizado servicio de estado mayor puede proporcionar» (16).

A esta primera causa sigue otra, completamente distinta, que responde a una situación de necesidades en los niveles inferiores de la organización. La exigencia de celeridad, economía y eficacia en el desarrollo de su cometido constituye un presupuesto común a la mayor parte de las oficinas operativas. De ahí que, en lugar de emplear los recursos humanos y materiales de éstas, normalmente escasos, resulta más lógico e idóneo establecer un órgano al que se confíen tareas comunes que aprovechen a todas las unidades operativas de la organización y, desde luego, a la cabeza de ésta, que ha de adoptar la decisión.

Los autores que se han ocupado de materias organizativas señalan, además, otras causas del desenvolvimiento de la actividad *staff* (17), pero creemos que con las dos someramente descritas es suficiente para situar conceptualmente la cuestión dentro del ámbito de la Administración local.

3. CLASES DE «STAFF».

Pueden distinguirse varios tipos o modalidades de órgano *staff*, bien entendido que la distinción no tiene un alcance ex-

(16) *Ob cit.*, págs. 99-100.

(17) Para una exposición concreta de este tema, vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. citada*, págs. 270-274.

cluyente, de modo que muchas oficinas de esta naturaleza presentan un carácter híbrido que reúne características comunes a varias clases. Nos interesa aludir concretamente al *staff* «*ad hoc*», «*ad personam*» y *general* (18).

El *staff* «*ad hoc*» es el que ofrece unos caracteres de sencillez más acusados. Consiste en que uno o más individuos, pertenecientes o no a la organización, tienen confiado el estudio de un problema determinado o de un sector específico de problemas. La característica principal de esta modalidad de *staff* es la presunción de su escasa duración, aunque es frecuente que llegue a adquirir carácter permanente. En tal hipótesis dejaría de ser órgano *staff* «*ad hoc*» para incluirse en otra modalidad.

El *staff* «*ad personam*» está a disposición del dirigente para asistirle en su trabajo. Este tipo de *staff* se distingue del primero en que quienes realizan la función se encuentran siempre disponibles y no limitan su acción a un sector determinado de problemas; se distingue, además, de los restantes tipos o clases por el carácter de su relación con el dirigente, esencialmente personal y desprovista de forma institucional.

El *staff general* participa en cierto modo de las características del tipo anterior, pero se diferencia fundamentalmente del mismo en que desarrolla una función institucionalizada. Por consiguiente, no consiste sólo en una relación personal entre el dirigente y el *staff*, sino que tiene atribuidas, en forma continuada, entre otras funciones y responsabilidades, las relativas a la programación y coordinación de las actividades operativas, a la preparación de las directrices generales y a la fiscalización.

4. EL «STAFF» Y LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA.

A) *La función consultiva de un órgano «staff».*

Como dice MOONEY, el servicio de estado mayor (*staff service*) en una organización es equivalente a servicio de asesores

(18) Los denominados *staff especial* y *staff auxiliar* no interesan a los fines de este trabajo. Vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 274-278.

ramiento y consejo, y tiene tres fases que aparecen en una clara relación mutua: *informativa*, *consultiva* y *revisora*. El momento informativo se centra sobre aquellas cuestiones que la autoridad debe conocer al tomar sus decisiones; el consultivo se ciñe al consejo mismo, basado en dicha información; el supervisor comprende los dos anteriores en su aplicación a todos los detalles de la ejecución y mediante él operan en toda la organización los momentos informativo y consultivo (19).

Para algunos autores (20), la función consultiva constituye precisamente la característica más destacada de un órgano *staff* y que establece su diferencia con las oficinas que desarrollan una actividad auxiliar. Otros, en cambio, tienden hacia la unidad conceptual de los dos tipos de actividad bajo el común denominador de *staff*. Así, MOSHER y CIMMINO consideran que las oficinas de *staff* se presentan con arreglo a dos tipos de funciones: una propiamente consultiva, dirigida a asistir según una competencia técnico-profesional, a dar consejos, a observar, a estudiar problemas organizativos, etc., y la otra, en cambio, que realiza una función más directamente instrumental, respecto a la actividad de las unidades operativas, proporcionando servicios indispensables para el desarrollo normal de la acción administrativa (21).

En todo caso, lo cierto es que la función consultiva, entendida tanto en un sentido estricto de aconsejar como en el más amplio de investigación y preparación de antecedentes para adoptar una decisión, constituye el núcleo central sobre el que gira toda la actividad de un órgano *staff*. Por eso tiene interés, a los fines de este trabajo, poner de relieve la influencia que la aplicación del principio *staff and line* en la Administración pública ha tenido para dotar de una nueva virtualidad a la clásica Administración consultiva.

(19) *Ob. cit.*, pág. 89.

(20) Singularmente, Leonard D. WHITE, *Introduzione allo studio della pubblica Amministrazione*, ed. italiana, Milano, Comunità, 1959, pág. 269.

(21) *Ob. cit.*, pág. 269.

B) *Caracterización tradicional de la Administración consultiva.*

Según GARCÍA DE ENTERRÍA (22), uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y, desde luego, de la nuestra, es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico. El mismo GARCÍA DE ENTERRÍA estima que no sería exagerado decir que la trascendencia práctica de este principio organizativo no fue menor en el orden administrativo que la que en el orden político alcanzó otro principio análogo, aunque animado de distinta intención: el principio de la división de poderes.

La aplicación del principio napoleónico a la Administración consultiva determina unas consecuencias extraordinariamente rígidas que, según el pensamiento del citado autor, son las siguientes:

1.^a Articulación del jefe activo con un órgano colegiado, colocado externa e independientemente de él y constituido para la función sustantiva de aconsejar.

2.^a Configuración formal y solemne de las relaciones entre los órganos activo y consultivo. El órgano activo debe requerir formalmente la consulta y el consultivo resolver ésta en la forma escrita y solemne de *dictamen*.

3.^a Concreción de la consulta a un tema determinado, en una fase también concreta de la resolución a adoptar. En el primer aspecto, se hace imposible que el asesoramiento se solicite o se preste sobre el núcleo de las cuestiones estrictamente discrecionales o políticas, que constituyen los auténticos problemas de la jefatura (por ejemplo, la formulación de planes). En relación con el segundo aspecto, se manifiesta la tendencia a reducir a los órganos consultivos de este tipo clásico al mero informe de expedientes que exigen una resolución.

(22) *Ob., cit.*, págs. 55 y sigs.

4.^a Composición colegiada del órgano consultivo. El jefe activo, que no participa en las deliberaciones del órgano colegiado, no conoce la variedad de puntos de vista, que se considera la razón de ser de la colegiación, porque a él no le llega esa variedad más que en la escasa medida que puede traducirse en el dictamen. Además, éste frecuentemente es el resultado de la composición de los distintos puntos de vista encontrados mediante el cercenamiento de sus respectivos perfiles singulares.

5.^a Aplicación por el órgano consultivo de un cuerpo de doctrina en cuya posesión consiste precisamente su competencia específica. Este cuerpo de doctrina contiene en sí, potencialmente al menos, las posibilidades de ser aplicado a cualquier hipótesis que se le proponga, por lo que la emisión del dictamen consiste típicamente en meras aplicaciones de dicho cuerpo de doctrina.

C) *Consecuencias de la adopción del principio «staff».*

Estas consecuencias son, comparativamente con las del patrón napoleónico, diametralmente opuestas, según ha puesto también de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA y vamos a recordar a continuación:

1.^a Articulación *nueva* del jefe y el *staff*, que permite una potenciación de la jefatura. El órgano *staff* no se constituye, en rigor, como un órgano sustantivo, sino que se articula como «una extensión de la personalidad del jefe» (23). Como dice ENTRENA, contra la separación entre el órgano decisor y sus consejeros se reacciona estableciendo un contacto directo entre los órganos activos y los de estudio y preparación (24).

2.^a Configuración de la relación entre el jefe y el *staff* como una relación inmediata y constante que no permite ser expresada en forma de dictamen. Queda lejos el esquema clásico. No

(23) La expresión se debe a FAYOL, *Administración industrial y general*, traducción española, Buenos Aires, 1956, pág. 71 (cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. citada*, pág. 65).

(24) Vid. Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, 3.^a edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1968, pág. 247.

existen «sesiones», sino una asistencia permanente al jefe activo, que es acompañado constantemente por el *staff*.

3.^a Extensión de la función de consejo a todo el proceso de planeamiento, decisión y ejecución política, y no sólo a un sector discontinuo de la misma. El grupo técnico interviene, además de por vía de consejo, por los cauces del planeamiento, la información y la supervisión.

4.^a Posibilidad de que la pluralidad de puntos de vista de los miembros del *staff* aproveche directamente al jefe. El estado mayor no se convierte nunca en asamblea y, por tanto, no pierde su competencia genuina para transformarse en un órgano de expresión de un simple asentimiento, dado que a los hombres del *staff* no se les aboca a la necesidad de adoptar un acuerdo colectivo.

5.^a Participación del *staff* en la generalidad de las funciones del jefe asistido, lo que impide la reducción de la función de consejo a un principio único y determina, además, la necesidad de buscar respuestas. Entre las funciones del *staff* figura la del acopio de información y estudio conjetural de posibilidades, operando en todo caso sobre datos reales y no sobre «doctrinas» abstractas. Al descargar en el estado mayor la exigencia de una competencia técnica, automáticamente permite concentrar en el jefe su aptitud específicamente de mando, la capacidad que FAYOL llamaba precisamente «administrativa».

La existencia de los órganos *staff* no puede ser óbice a la subsistencia de la técnica consultiva tradicional. El propio GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que la técnica de *staff and line*, como *standard* estructural administrativo no equivale a una panacea absoluta, a pesar de su evidente utilidad. El sistema estrictamente jerárquico, sobre el que, por influjo napoleónico, está construida nuestra Administración, no cabe ser, ni mucho menos, rectificado en bloque. Tampoco, por lo mismo, la técnica de Administración consultiva ligada a ese esquema estructural debe ser desechada en su totalidad: todo un amplio sector de la importante función de aconsejar se acomoda no sólo adecuadamente, sino necesariamente, al procedimiento de dictamen colegial, autorizado y solemne.

5. JUICIO CRÍTICO.

Las grandes y evidentes ventajas que presenta el establecimiento y adecuado funcionamiento de un órgano *staff*, sobre todo en el seno de una organización compleja y de cierta envergadura, no deben hacer olvidar sus inconvenientes y los problemas a que pueden dar lugar.

En primer término, hay que tener en cuenta el coste, por lo que antes de la creación de un puesto de *staff* hay que preguntarse si el gasto que implica será recuperado por la eficacia de su gestión.

Además, tampoco cabe olvidar que el establecimiento de un *staff* aumenta la complejidad de las relaciones de la organización y su intervención puede llegar a ser perturbadora. A medida que una oficina de *staff* se consolida y crece, sus actividades tienden a desarrollarse en extensión y profundidad, y a injerirse cada vez más en la de las oficinas operativas. Es un hecho cierto que esta tendencia casi siempre provoca reacciones por parte de la oficina operativa, que pueden derivar hacia un antagonismo más o menos manifiesto, pero en todo caso peligroso para el buen funcionamiento de la organización.

De otro lado, puede suceder que ante continuas intervenciones del órgano *staff* el personal de la oficina operativa asuma una postura de indiferencia hacia sus propias funciones, permaneciendo en una cómoda inercia, habida cuenta de que son otros los que se preocupan de las decisiones importantes y que no puede hacerse nada para modificar tal estado de cosas. Todo ello puede llevar a una pérdida notable del sentido de responsabilidad y de vinculación respecto a los fines de la organización, supuesto tan necesario para conservar una buena moral en el ámbito de la misma (25).

Desde otro punto de vista, la bondad de un *staff* deberá medirse por su tamaño, adecuado al del organismo al que sirve. Debe evitarse a todo trance su crecimiento desmesurado, en un doble aspecto: tanto respecto al acopio de funciones que asuma,

(25) Vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, pág. 285.

como respecto al personal que lo integra. Si un departamento *staff* va siendo absorbido por problemas concretos y de poca importancia, menor será el tiempo de que disponga para el estudio de problemas de mayor trascendencia, con el riesgo de perder la perspectiva general que es propia de la dirección de alto nivel y sobre la que se basa la razón de su existencia. En cuanto al volumen de personal, no cabe duda de que un órgano *staff* de gran amplitud llegará a tener, inevitablemente, su propia jerarquía, quizá de cuatro o cinco grados. Consecuencia de ello será que el personal de los grados inferiores rara vez, y es posible que nunca, tendrá contactos directos con la autoridad máxima de la organización. De este modo, aquéllos se encuentran en una posición incómoda para tratar con los funcionarios operativos que ostentan puestos superiores en el organigrama y que, precisamente por razón de su categoría, pueden tener acceso y estar muy cerca de dicho dirigente y conocer su pensamiento. Para evitar o mitigar estos peligros, se aconseja mantener el *staff* dentro de una estructura organizativa lo más reducida posible (26).

Los problemas de selección de personal para un órgano *staff* son sin duda muy delicados, y no es el menos grave el que desarrolle un excesivo tecnicismo. Es ciertamente necesario que perfeccione continuamente los instrumentos técnicos idóneos para su propia actividad, pero existe el peligro de que el desarrollo excesivo de las oficinas *staff* y la absoluta sumisión a las técnicas pueda perjudicar la realización de los mismos fines para los que han sido creadas. El fenómeno es muy común en las Administraciones públicas.

Otra crítica que puede hacerse de los departamentos *staff* reside en la tendencia de la mayor parte de los mismos a acentuar cada vez más las operaciones de control sobre las oficinas operativas. Debe evitarse que la fiscalización que tienen atribuida sobre ciertas actividades operativas degeneren en una revisión minuciosa del trabajo cotidiano. El control debe limitarse a los

(26) Vid. MOSHER-CIMMINO, *ob. cit.*, págs. 286-287.

resultados alcanzados en el plano ejecutivo para poder conocer la marcha general de las operaciones, de acuerdo con las directrices señaladas.

Por último, es importante hacer referencia a la relación entre el departamento *staff* y las oficinas operativas. Esta relación suscita, casi inevitablemente, problemas de diversa índole, a los que antes ya hemos aludido, pero en cierto modo son deseables en cuanto impliquen diversidad de puntos de vista entre el personal operativo y el de *staff*. Si así no fuera, sería inútil intentar encontrar una justificación objetiva para la existencia de las oficinas *staff*. Estos contrastes entre los diferentes puntos de vista constituyen la premisa necesaria para nuevas ideas, nuevas soluciones, nuevas síntesis operativas. Sin embargo, pueden surgir disputas, fricciones u hostilidades entre secciones e individuos. Las fuerzas que juegan para que existan tales roces entre departamentos de *staff* y *line* están representadas por muchos factores, algunos de los cuales ya hemos citado: son casi siempre problemas de *status* y de jerarquía, de perturbación del trabajo operativo, etc. Más adelante tendremos ocasión de volver sobre este punto.

6. EL PRINCIPIO «STAFF» EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL: LAS SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS.

La aplicación de la técnica organizativa *staff and line* en España se realiza principalmente a través de las llamadas «Secretarías generales técnicas».

La historia de las Secretarías generales técnicas en España arranca desde 1939. La Orden de 4 de noviembre de dicho año, que reorganizó el Ministerio de Agricultura, creó en su artículo 1.º una «Asesoría técnica» que, en virtud de la Orden de 2 de diciembre siguiente, que estableció y reguló la «Secretaría técnica general», pasó a integrarse en la misma. De otro lado, la Ley de 9 de noviembre de 1939, sobre reorganización del Ministerio de Industria y Comercio, creó en su artículo 3.º la Secretaría general técnica del Departamento. Después, el establecimiento de estos órganos se generalizó a los demás Ministe-

rios. Sin embargo, tal vez los dos primeros que se configuraron no respondían al verdadero sentido que hoy se da a las Secretarías generales técnicas, puesto que tenían funciones en gran parte decisorias y eran también cajones de sastre a los que iban a parar las competencias residuales que no estaban absorbidas por otros Servicios o Direcciones generales del Departamento respectivo.

La primera pauta en la transformación del contenido de las Secretarías generales técnicas la dio el Ministerio de Educación Nacional, que refundió los Gabinetes técnicos adscritos a cada una de las Direcciones generales del Departamento en una Secretaría general técnica.

La técnica correcta procede directamente, sin embargo, del Decreto de 15 de febrero de 1952, que estructuró orgánicamente el Ministerio de Información y Turismo, en el cual se formuló la definición que luego se hizo usual de las Secretarías generales técnicas: «A las inmediatas órdenes del Ministro funcionará, sin carácter de Administración activa y como *órgano de estudio, asistencia técnica y planeamiento*, la Secretaría general técnica, cuyo titular será nombrado por Decreto y tendrá categoría personal de Director general» (art. 5.º).

Esta fórmula pasó, con ligeras variaciones, a la Ley de 14 de abril de 1955, para Educación Nacional, y posteriormente, a través del Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956, que estableció la Secretaría general técnica de la Presidencia del Gobierno (aunque aquí, según estima GARCÍA DE ENTERRÍA, la Secretaría general técnica participa de otras concepciones no reconducibles exclusivamente a tal principio) (27); a la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido por Decreto de 26 de julio de 1957, ya con carácter general para toda la Administración departamental.

El artículo 19 de dicho texto refundido establece que en los Ministerios civiles podrá existir un Secretario general técnico, con categoría de Director general, para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento, es-

(27) *Ob. cit.*, pág. 78, nota (47).

pecialmente en orden a elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento; prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro en cuantos asuntos éste juzgue conveniente, con vista a la coordinación de los servicios; proponer reformas organizativas y métodos de trabajo, dirigir y facilitar la información de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística.

En las más recientes regulaciones de las Secretarías generales técnicas el sentido, cuando no el texto casi literal, de este precepto se recoge en su totalidad. Así, el Decreto de 18 de enero de 1968, número 63/68, que reorganiza el Ministerio de la Vivienda, dice que la Secretaría general técnica es «órgano de estudio, planeamiento general y coordinación del Departamento» (art. 11); el de la misma fecha, número 64/68, relativo al Ministerio de Información y Turismo, indica que es «órgano de estudio, documentación, asistencia técnica al Ministro y al Subsecretario del Departamento y de elaboración de planes del mismo» (art. 17); el de 25 de enero de 1968, número 151/68, sobre reorganización del Ministerio de Hacienda, señala que es «órgano de estudio y documentación, asistencia técnica y administrativa, coordinación, información y elaboración de planes» (artículo 45), y el de 12 de junio de 1968, número 1.530/68, referente al Ministerio de Justicia, reproduce en su artículo 18, casi literalmente, el citado artículo 19 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

A juicio de GÓMEZ-ACEBO, la naturaleza y fin de las Secretarías generales técnicas vienen caracterizados por tres notas fundamentales: en primer término, son órganos de la Administración consultiva; por consiguiente, no deben asumir funciones decisorias ni funciones de Administración activa, aun cuando pueda admitirse que, excepcionalmente, y para salvar algún bache administrativo o alguna solución de continuidad, puedan encomendárseles algunas funciones de Administración activa. Por tanto, no vinculan al órgano decisorio, al titular del poder político, al Ministro en este caso, puesto que las Secretarías generales técnicas son servicios administrativos propios de los De-

partamentos ministeriales. En segundo término, son órganos de impulso dentro de cada Departamento ministerial, es decir, que relacionando estrechamente este carácter con el de órganos de planificación administrativa, deben actuar elaborando planes de servicio del titular que comprendan las actividades propias del Departamento. En tercer término, son órganos de coordinación interna y externa de la unidad administrativa correspondiente. La coordinación tiende, en primerísimo lugar, a evitar que pueda aplicarse la Ley de conflictos de jurisdicción dentro del Ministerio, y en segundo lugar, por supuesto, la coordinación administrativa tiene que actuar de modo que se consiga una actuación armónica por parte de todos los servicios adscritos al Departamento, ya sean propiamente centrales, ya sean de los organismos autónomos dependientes del mismo (28).

GARCÍA DE ENTERRÍA, al poner de relieve la relación de las Secretarías generales técnicas con el principio *staff and line*, advierte que esta importantísima novedad en nuestro clásico sistema ministerial debe esquivar, por afirmarse, dos escollos que pueden amenazarla seriamente y que, evidentemente, están ya apuntándose: la jerarquización interna de su organización propia, que es íntimamente contraria al principio a que se deben, y la funcionarización de sus componentes, que agostarí­a la elasticidad potencial que el sistema precisa (29). Después veremos cómo esta atinada observación vale también para un Departamento municipal de planificación.

7. EL PRINCIPIO «STAFF» EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Como ya se ha dicho, en el *staff* hay que ver no solamente un órgano, sino también una función. Es en este segundo concepto que el *staff*, antes de las más recientes manifestaciones legislativas de los regímenes especiales de los Municipios de

(28) Vid. Ricardo GÓMEZ-ACEBO, «Naturaleza y funciones de las Secretarías generales técnicas», en *Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa* (Santander, 19-26 de julio de 1957), Madrid, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1958, págs. 188-189.

(29) *Ob. cit.* pág. 78, nota (47).

Barcelona y de Madrid, que luego examinaremos, existía ya en nuestra legislación de Régimen local. En efecto, nos referimos a determinadas funciones que tienen atribuidas los Secretarios y los Interventores de Fondos.

Por lo que se refiere a los Secretarios, el artículo 341, párrafo 1, a) de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, previene que, entre otras, tienen en especial la función de «*asesoramiento* de la Corporación y de su Presidente». El artículo 140, párrafo 1, e) del Reglamento de Funcionarios de Administración local, de 30 de mayo de 1952, reitera que el Secretario, bajo la superior autoridad del Presidente de la Corporación, tendrá el carácter y las funciones, entre otras, de «*asesor* de la Corporación, Comisiones y Presidencia». El artículo 143 del mismo Reglamento desarrolla estos preceptos, atribuyendo expresamente al Secretario, entre otras funciones, las de informar, en las sesiones, acerca de los antecedentes y el aspecto jurídico o legal de los asuntos que lo requieran; emitir dictamen cuando lo acuerde la Corporación o lo ordene la Presidencia, o cuando a su juicio el asunto tenga importancia o exija interpretación de texto legal, e informar previamente y por escrito en los expedientes de suspensión de acuerdos.

En lo que atañe al Interventor de Fondos, el artículo 344 de la Ley de Régimen local establece en su párrafo 1 que «los Interventores de Fondos de Administración local *asesorarán* a las Corporaciones respectivas en materia económica y financiera...»; y el artículo 159 del citado Reglamento de Funcionarios, en desarrollo de este precepto, señala, entre las funciones que corresponden al Interventor, las de informar y dictaminar en determinadas clases de expedientes de contenido económico-financiero y de evacuar los informes y cumplir los servicios que se le encomienden respecto a la administración económica y contabilidad, en cumplimiento de la Ley y de sus Reglamentos.

No obstante, la mayoría de estas funciones atribuidas a los dos principales funcionarios de los Cuerpos nacionales de Administración local se incluyen en el ámbito de la Administración consultiva en el sentido tradicional o clásico, porque se

desarrollan mediante la emisión de dictámenes, formalmente requeridos por la autoridad municipal o reglamentariamente preceptivos en determinados tipos de expedientes. Subsiste, sin embargo, sobre todo en lo que concierne al Secretario, un importante reducto de asesoramiento informal, verbal y directo al Presidente de la Corporación, que puede ser calificado de función *staff*, con cierta similitud con la modalidad «*ad personam*».

V. EL PRINCIPIO «STAFF» Y LA PLANIFICACION: EL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION

1. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN.

Ha existido cierta discusión en la doctrina acerca de la necesidad de órganos especiales de planificación. Los criterios manifestados en este punto oscilan entre dos posiciones extremas, representadas por quienes estiman que las funciones planificadoras constituyen una auténtica especialidad y requieren unos funcionarios y unos órganos con plena dedicación a ella, y los que piensan que la planificación está indisolublemente unida a la actuación de los órganos o de los funcionarios ejecutivos y no puede separarse de los mismos (30).

A nuestro juicio, MUÑOZ AMATO acierta con la posición correcta cuando supone que en organismos pequeños en que la planificación es simple, es preferible que los mismos ejecutivos encargados de las operaciones sustantivas se ocupen de la formulación de los programas, sin la ayuda de órganos especializados de planificación, pero, sin embargo, cuando la empresa es grande y compleja, los administradores necesitan la ayuda de personas dedicadas exclusivamente a planificar, con la misión de obtener los datos exactos sobre el funcionamiento de

(30) Sobre este punto, vid. Pedro MUÑOZ AMATO, *Introducción a la Administración pública*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954, páginas 119-122, y también Juan ALFARO y ALFARO, «Los órganos de la programación en la Administración pública», en *Documentación Administrativa*, 1960, junio, número 30, págs. 27-29.

la empresa, analizar los logros en relación con los propósitos, revisar las relaciones entre las distintas fases del trabajo, proponer revisiones de los programas y ayudar en la programación a los administradores por todos los medios convenientes (31).

La cuestión teórica se ha visto superada por la realidad, que constata la existencia de órganos especiales, por lo menos en las organizaciones de cierta importancia. Otro problema diferente es el de si estos órganos han de desarrollar la tarea planificadora en forma exclusiva o si, por el contrario, pueden compartirla con otros niveles inferiores de la organización. Estaríamos entonces ante el caso de un órgano *staff* especializado y de una función *staff* (ejercida por otro órgano *staff* inferior o por el mismo personal operativo), auxiliar en las tareas planificadoras, pero subordinado a las directrices de aquél. A este respecto señala NEWMAN que en las grandes organizaciones puede ser conveniente, según las circunstancias, establecer unidades *staff* no sólo para el ejecutivo principal, sino también para los principales ejecutivos departamentales y quizá para el tercer nivel (32).

2. UTILIDAD.

La utilidad de una oficina central de planificación, cuando el caso la requiere, es evidente. Las mismas razones que hacen útil y aconsejable un órgano *staff*, son válidas para un *staff* de planificación.

La atribución de las funciones planificadoras a un órgano especial tiene diversas ventajas:

- Facilita la investigación de los datos necesarios para determinar los objetivos.
- Hace posible la coordinación entre los distintos órganos.
- Descarga a los dirigentes de una tarea de preparación y estudio para la que no disponen de tiempo (33).

(31) *Ob. cit.*, pág. 119.

(32) Vid. William H. NEWMAN, *Programación, Organización y Control*, traducción de Pedro ALMANDOZ, Bilbao, Ediciones Deusto, S. A., 1962, págs. 231-232.

(33) Vid. ALFARO, *trab. cit.*, pág. 29.

Como también el *staff* tiene sus inconvenientes, hay que considerar, como reverso de la utilidad, las desventajas que potencialmente lleva en sí un órgano planificador especializado. Debe, por tanto, procederse con sumo cuidado para ponderar debidamente la conveniencia de establecerlo. La cuestión no puede decidirse en términos absolutos. Su relatividad es acusada si se tiene en cuenta, además, que el órgano *staff* de planificación puede asumir otras funciones de asesoramiento y asistencia a la organización. En tal supuesto, la utilidad del órgano, que podría ser discutible para un solo tipo de funciones (la planificadora o la estrictamente consultiva), resultaría más clara para el conjunto de las funciones asignadas.

3. LOCALIZACIÓN.

Es éste un punto de especial importancia. Todos los autores que se han ocupado del tema coinciden en la conveniencia de que la oficina central de planificación esté conectada a un nivel político elevado (34).

Sin embargo, la posición—advierde MEILÁN—no lo asegura todo, pero indudablemente facilita la tarea. Es frecuente que la oficina central de planificación tenga que ganarse la confianza de los demás órganos, especialmente del de Hacienda. En ello influirá la competencia técnica de su trabajo y la habilidad personal de los elementos que la componen, sobre todo de su jefe, la ductibilidad y constancia desplegadas en múltiples contactos oficiosos. Con todo—añade el mismo autor—es normal tener que pasar por un cierto período de prueba, durante el cual los esfuerzos parecen baldíos. A las dificultades propias de una labor de planificación—escasez de personal preparado, fal-

(34) Así, MUÑOZ AMATO, *ob. cit.*, págs. 126-129; MEILÁN, *ob. cit.*, págs. 52-55; ALFARO, *trab. cit.*, pág. 29, y también «La organización administrativa de la programación económica», en *Documentación Administrativa*, 1959, abril, núm. 16, páginas 7-8; FRANCISCO LLISET BORRELL, «Los planes de actuación municipal», en *Documentación Administrativa*, 1966, noviembre, núm. 107, pág. 19; LUIS DE LA MORENA y de la MORENA, «La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas», en *Documentación Administrativa*, 1965, mayo, núm. 89, págs. 76-77.

ta de datos estadísticos, carencia de mentalidad planificadora—hay que añadir la posición incierta del órgano de planificación dentro del aparato administrativo y el recelo de los demás departamentos (35).

Prescindiendo de las experiencias extranjeras, es oportuno recordar, con referencia a la Administración española, que en la Administración del Estado la Comisaría del Plan de Desarrollo depende de la Presidencia del Gobierno, y que en la Administración local los Gabinetes técnicos de Madrid y de Barcelona están colocados bajo la inmediata dependencia del Alcalde e integrados en la Secretaría general, aunque sin confundirse—al menos por lo que respecta al Gabinete técnico de Programación de la Ciudad Condal—con las Unidades operativas u órganos de gestión ordinaria.

4. ORGANIZACIÓN.

Respecto a la organización de las oficinas centrales de planificación, la realidad administrativa permite apreciar la existencia de una alternativa entre órganos colegiados y órganos unipersonales. A su vez, la dirección colegiada puede integrarse, además, con representantes de intereses particulares o con representantes de otros organismos estatales interesados, o con ambos conjuntamente.

Los partidarios del órgano colegiado ponen el énfasis en que levanta menos recelos en los distintos departamentos, que por su participación en la Comisión planificadora tienen la impresión de que la oficina les está subordinada (36); pero, en general, parece que la representación pluralista tiene el inconveniente o el defecto de acentuar las diferencias y los conflictos entre los grupos funcionales de la sociedad, en cuanto está organizada por el criterio de que cada representante sea un defensor de los intereses particulares de su propio grupo (37). En todo caso, en un órgano colegiado debería prescindirse de la in-

(35) *Ob. cit.*, pág. 53.

(36) Vid. MEILÁN, *ob. cit.*, pág. 53.

(37) Vid. MUÑOZ AMATO, *ob. cit.*, pág. 130.

intervención de particulares, que es aconsejable diferir a un momento posterior (38).

En cambio, la composición unipersonal es más adecuada para lograr eficiencia en la dirección ejecutiva de los trabajos de planificación y en la comunicación con los jefes operativos a quienes se someten los proyectos de planes. Estas funciones se complican con la intervención de varias personas, la delimitación de responsabilidades es también más precisa con un solo director, y el funcionamiento de un Consejo presenta la dificultad de obtener armonía en la participación conjunta de los demás miembros.

Como dice MUÑOZ AMATO, no hay una regla general en favor de ninguna de las dos alternativas. Las circunstancias de cada situación concreta deben estudiarse cuidadosamente a la luz de los criterios de organización. Es posible, por ejemplo, que tomándose en consideración las cualidades del personal disponible, deba prevalecer la conveniencia de unir diversas destrezas profesionales en un equipo director. En ciertos casos, la solución puede ser la de la composición colegiada con un presidente, a quien se le encomienden las funciones ejecutivas (39).

Hay que convenir, con MEILÁN, que el pragmatismo domina con frecuencia la conformación de las oficinas centrales de planificación: hay más interés por asegurar su funcionamiento de hecho que por la precisa y clara definición de su naturaleza. El conocimiento de estos entes a través de los textos que regulan sus funciones o describen sus estructuras es insuficiente, cuando no engañoso, porque discrepan por exceso o por defecto, según las perspectivas, de la realidad. La situación límite corresponde a la ausencia de una declaración formal de creación de la unidad de planificación, como tal unidad: ésta es el resultado físico de la agregación de órganos creados aisladamente (40).

La atribución de la función planificadora a un órgano unipersonal no significa, como es lógico, que no disponga de una

(38) Vid. ALFARO, «La organización administrativa de la planificación económica», cit., pág. 8.

(39) *Ob. cit.*, pág. 133.

(40) *Ob. cit.*, págs. 50-51.

pluralidad de miembros técnicos. Su mayor o menor amplitud dependerá de la correlativa del trabajo que les esté asignado, y dentro de esta organización se establecerá la necesaria gradación entre el personal.

En algunas Administraciones existen verdaderos especialistas de planificación. La formación de éstos requiere un conocimiento muy amplio de la Administración pública. En los órganos de planificación situados en niveles jerárquicos elevados, además de los planificadores existirán especialistas urbanistas, economistas, sociólogos, estadísticos, etc. En los órganos de niveles inferiores existirán, además, expertos en la técnica concreta que requiera la función.

La formación del personal es fundamental para el éxito de una labor de planificación. Si no existen las unidades de planificación o no se dispone de los especialistas necesarios, las directrices políticas pueden quedar sin concretar, no se reflejarán en absoluto en los correspondientes planes y la labor de dirección será mucho más difícil.

5. FUNCIONES.

Está claro que a la oficina de planificación incumbe la elaboración técnica del plan, con las colaboraciones pertinentes (cuanto más numerosas e intensas, mejor). También resulta evidente su papel de vigilar la ejecución del plan y de proponer las revisiones que parezcan adecuadas.

Puede surgir la duda de si la oficina central de planificación ha de limitarse a su función de propuesta o debe también tener funciones directivas, y sobre si debe correr con la ejecución o ha de limitarse a vigilar su marcha.

Desde luego es frecuente que la oficina participe en algún modo en la toma de decisiones. Esto se consigue incorporando al jefe de la oficina al órgano político competente para tomar decisiones o, al menos, invitándole habitualmente a sus reuniones.

En cuanto a la ejecución, lo más corriente es que la oficina no corra con ella. Sin embargo, a la solución contraria puede

inclinarse a la falta de elementos preparados en las proporciones convenientes y la inadecuación de las estructuras orgánicas de la Administración (41).

En cualquier caso, la oficina central de planificación no siempre es un mero órgano consultivo, ni un simple órgano de estudio, y nunca es un órgano ejecutivo, aunque prepare las decisiones y participe en algún modo en su adopción. Goza de cierta flexibilidad en su actuación sin ser necesariamente un organismo autónomo o una entidad descentralizada. En la práctica juega un papel fundamental para la coordinación de las políticas sectoriales (42).

VI. LOS DEPARTAMENTOS MUNICIPALES DE PLANIFICACION

1. LOS GABINETES TÉCNICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE BARCELONA Y DE MADRID.

A) *Creación.*

Por exigencia legal, solamente los Ayuntamientos de Barcelona y de Madrid tienen en su organización administrativa un órgano específicamente dedicado a las tareas de planificación, de igual modo que únicamente son esas dos Administraciones municipales las que, por precepto de la ley, deben planificar su actuación.

El preámbulo del Decreto 1.166, de 23 de mayo de 1960, por el que se estableció un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la Ley de Régimen local, justificaba la creación de un Gabinete técnico de Programación y, a la vez, la introducción de la planificación misma en el ámbito municipal, 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

(41) Vid. ALFARO, «Los órganos de programación de la Administración pública», cit., págs. 30-31.

(42) Vid. MEILÁN, *ob. cit.*, pág. 50.

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 artículo 34, que constituye una sola sección (la 2.^a) del capítulo VIII (De la actuación municipal) del título I (Organización municipal) del texto articulado de la Ley especial de Barcelona, está dedicado al «Gabinete técnico de Programación». Este encuadramiento sistemático indica por sí solo la preferencia otorgada por el legislador a la materia de la planificación como motivo de la creación del nuevo órgano municipal, aunque, como veremos seguidamente, no es ésta la exclusiva función del Gabinete.

El citado artículo 34 está desarrollado en los artículos 64 al 72 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, aprobado por el Decreto 4.026/1964, de 3 de diciembre (43). Queremos hacer notar que, en forma concordante con lo que hemos puesto de manifiesto con respecto al artículo 34 de la Ley, los expresados preceptos reglamentarios integran una sola sección (la 3.^a), titulada también «Del Gabinete técnico de Programación», dentro del capítulo IV (Planificación y Programación) del título I (Organización) del ex-

(43) El título oficial del Reglamento es, en realidad, el de «Reglamento para el desarrollo de los títulos primero y segundo del texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Barcelona». El nombre que consignamos en el texto es el que se le dio, y que en la práctica ha adquirido ya carta de naturaleza, en una publicación editada por el Ayuntamiento de Barcelona. (Vid. *Código de Barcelona*, recopilación, notas e índices de Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ y Alberto de ROVIRA MOLA, prólogo del excelentísimo señor don José M.^o de PORCIOLES COLOMER, Ayuntamiento de Barcelona, Gabinete técnico de Programación, 1965).

presado Reglamento. El paralelismo entre Ley y Reglamento es, pues, en este aspecto, perfecto; aunque este último, al señalar las funciones asignadas al Gabinete, expresa claramente la motivación más amplia de su creación, no limitada exclusivamente por las tareas planificadoras, a no ser que se extiendan éstas en una doble proyección, interior (organización municipal) y exterior (actuación municipal).

Por lo que se refiere al Municipio de Madrid, el artículo 43 de su Ley de Régimen especial, texto articulado aprobado por Decreto 1.674/1963, de 11 de julio, regula el que denomina «Gabinete técnico de Organización y Métodos».

La Ley especial de Madrid es más parca que la de Barcelona al referirse en su preámbulo al nuevo órgano que, a semejanza del ya existente en la Administración de la Ciudad Condal, establece. Solamente se alude a «la importancia que se presta al aspecto de la planificación de la acción municipal y al establecimiento de órganos idóneos para llevarla a cabo». La razón de ello estriba, acaso, en que, como el mismo preámbulo reconoce un poco antes, «la Ley especial de Madrid recoge fielmente los principios en los cuales se inspiró también la Ley especial de Barcelona, incorporando a la vez la experiencia adquirida en los casi tres años de vigencia de esta última».

Desde el punto de vista de la sistemática legal, el encuadramiento del Gabinete técnico de Madrid es similar al de Barcelona: título I (Organización municipal), capítulo VII (Planificación), sección 2.^a (Del Gabinete técnico de Organización y Métodos). Sin embargo, en la Ley de Madrid, sigue al artículo 43, que establece el Gabinete, otro relativo a la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, que recuerda el artículo 65, párrafo 2, inciso 2.^o, del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona.

Sorprende, en el régimen especial de Madrid, que el Gabinete técnico se califique de «Organización y Métodos», cuando se incluye dentro de un capítulo dedicado a la planificación. ¿Es que con ello se ha querido cargar el acento sobre el aspecto interno de la planificación, a que antes aludíamos, como función específica del Gabinete, o se trata simplemente de una

expresión defectuosa? La cuestión quizá quedaría clarificada en el Reglamento—que todavía no se ha promulgado—equivalente al que en Barcelona aprobó el Decreto de 3 de diciembre de 1964. En apoyo de la primera alternativa podría aducirse la falta, en el artículo 43 de la Ley de Régimen especial de Madrid, de un párrafo que, como el 2 del artículo 34 de la de Barcelona, atribuya al Gabinete el desarrollo del ciclo completo de la programación, en todas sus fases; máxime si se tiene en cuenta que en el preámbulo de aquélla, como acabamos de ver, se refiere expresamente a la importancia de la planificación municipal y al órgano idóneo para llevarla a cabo y que, en lo demás, ambos preceptos concordantes manifiestan un contenido muy similar e incluso, en algunos puntos, con idéntica redacción.

Si en el régimen especial de Madrid la calificación atribuida al órgano planificador no es suficientemente expresiva, tampoco en el de Barcelona la terminología adoptada brilla por su corrección. En efecto, en la Ley y en el Reglamento de Organización y Administración municipal se dispone la constitución de un Gabinete técnico de «Programación»; en la Ley se habla sólo de «programación», pero en el citado Reglamento se alude a la «planificación y programación». La conjunción copulativa «y» utilizada en esta última locución parece indicar dos conceptos distintos, planificación por una parte y programación por otra, lo que concordaría con una interpretación, apoyada en la misma Ley, según la cual, la planificación sería siempre a largo plazo (Plan de veinte años—vid. art. 31—) y la programación sería la planificación a medio y corto plazo (Programa de seis años y revisión anual—vid. art. 33—). Con tal criterio, sin embargo, resultaría que, atendiendo solamente a su nombre, al Gabinete correspondería preparar la programación, pero no la planificación; mas el artículo 64 del Reglamento de Organización y Administración conceptúa el Gabinete como «órgano de planificación» y el artículo 66 le encomienda «preparar la planificación». Por otra parte, de los dos Departamentos que en el Ayuntamiento de Barcelona integran el citado órgano, uno

se denomina de «Programación». La falta de precisión terminológica es, pues, patente.

Sin entrar ahora a dilucidar la amplitud o la sinonimia de los dos términos «planificación» y «programación», nos inclinamos por el primero, como más usado en el lenguaje oficial y en el corriente (44). Consecuencia de esta postura sería que el Gabinete técnico de Programación (en Barcelona) y el de Organización y Métodos (en Madrid) hubieran debido llamarse simplemente «Gabinete técnico», tomando en consideración, además, que sus funciones rebasan el ámbito de la planificación, y el Departamento de Programación del Ayuntamiento de Barcelona, Departamento de Planificación.

B) *Naturaleza administrativa.*

Es evidente que los Gabinetes técnicos de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona constituyen un órgano *staff* de la respectiva Administración municipal. Este aserto deriva directamente de la normativa legal y abarca la calificación de *staff* en su doble aspecto de órgano y de función.

Como órgano, el Gabinete técnico se adscribe «bajo la inmediata dependencia del Alcalde e integrado en la Secretaría general del Ayuntamiento» (art. 34-1 de la Ley especial de Barcelona y 43-1 de la de Madrid, y 64, inciso 2.º, del Reglamento de Organización y Administración de Barcelona). Por tanto, conviene al Gabinete técnico la nota de situación o localización en el vértice de la organización, que caracteriza, según la doctrina más extendida, a todo órgano *staff*.

La integración en la Secretaría general del Ayuntamiento responde básicamente a un criterio formal de adecuación a los principios generales de la Ley de Régimen local. A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que el encuadramiento del

(44) Salvador DANA MONTAÑO, «Planificación de la actividad municipal», ponencia presentada al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, en *Crónica...*, cit., tomo II, págs. 9-10, propone reservar el término «planificación» para el ordenamiento económico, y el de «planeación» para el ordenamiento que no sea el económico, en el que queda abarcada, a su juicio, toda la actividad municipal.

Gabinete dentro de la Secretaría general es puramente formal, al solo objeto de respetar la posición general de tal organismo (45). Como el artículo 341, párrafo 1, de la citada Ley de Régimen local y el 144 del Reglamento de Funcionarios de la Administración local confirman, en el Secretario de la Corporación municipal, la jefatura de todas las dependencias y servicios municipales y de todo el personal, es lógico que el Gabinete, inserto en la organización municipal, no esté excluido de esta disciplina, aunque la cosa no puede aparecer tan natural en el caso de que la designación de Jefe del Gabinete recaiga en persona que no sea funcionario municipal (vid. art. 69-2 del Reglamento de Organización y Administración de Barcelona). En todo caso, varios preceptos del Reglamento de Organización y Administración (vid. arts. 65-1; 69-3, y 71-3) atribuyen al Secretario determinadas funciones en relación con el Gabinete.

Desde otro punto de vista, la integración del Gabinete en la Secretaría del Ayuntamiento puede tener una proyección de *lege ferenda* a que más adelante aludiremos.

El carácter de órgano *staff* del Gabinete técnico, es decir, sin autoridad propia para tomar decisiones, resalta todavía más con el precepto legal (art. 34-3 de la Ley especial de Barcelona y 43-2 de la de Madrid) que dispone que «no podrán atribuirse o encomendarse, ni aun accidentalmente, al Gabinete o a sus miembros, mientras pertenezcan al mismo, funciones de Administración activa, ni su actuación podrá interferir o sustituir la de órganos de decisión y ejecución». El artículo 71 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, que en sus dos primeros párrafos reitera la misma norma, establece en el tercero que «el Secretario general vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y dará cuenta al Alcalde de las infracciones que se produzcan».

Las funciones del Gabinete técnico, en sus dos manifestaciones en los Municipios de Barcelona y de Madrid, son típicas de *staff*. Sin perjuicio de desarrollar este punto en un apartado posterior, interesa aquí destacar únicamente, como señal de su

(45) *Gli uffici studi nelle Amministrazioni locali*, Pubblicazioni dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Neri Pozza Editore, 1963, pág. 192.

naturaleza administrativa, que el Gabinete técnico se estableció «para la asistencia constante de la Corporación» (art. 34-1 de la Ley especial de Barcelona), «con el carácter de órgano de estudios y asesoramiento» (art. 43-1 de la Ley especial de Madrid) o «como órgano de estudio, planificación, documentación y asistencia constante de la Corporación, sin autoridad para tomar decisiones» (art. 64 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona). En lo que atañe a Barcelona, además, el artículo 34, párrafo 2, de su Ley de Régimen especial señala que «el Gabinete 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».

Como puede observarse en las expresiones legales y reglamentarias, las funciones del Gabinete técnico encajan sin duda entre las de un *staff general*, aunque no puede desecharse la idea de que en cierto modo participa también de un *staff «ad personam»* (46).

C) Organización.

Sobre este aspecto del Gabinete técnico, ya nos hemos referido a su dependencia directa de la Alcaldía y a su integración en la Secretaría general. Las Leyes especiales de Barcelona y de Madrid no dicen más sobre el particular, porque difieren su desarrollo a disposiciones reglamentarias (vid. artículos 34-4 y 43-3, respectivamente, de dichas Leyes). Por consiguiente, sólo respecto a Barcelona es posible citar una norma-

(46) Carmelo MARÍN TEJERIZO, «El Plan general de Acción municipal en la Carta de Barcelona», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1960, pág. 550, estima que en el régimen especial de Barcelona la separación de las funciones consultivas y ejecutivas no se realiza con claridad, sino que se trata únicamente de una separación técnica, pero no formal, ya que el Alcalde es el órgano ejecutivo por excelencia y el que forma los planes. En contra, Víctor RUESTA URIO, «Organización y actividad de los entes locales», en *Documentación Administrativa*, 1967, marzo, núm. 111, pág. 51.

tiva establecida, la de los preceptos del Reglamento de Organización y Administración. De éstos, cabe sistematizar los siguientes puntos:

a) El Gabinete técnico, por su propia naturaleza, está concebido como un órgano con pluralidad de elementos personales, que pueden ser o no funcionarios municipales, sometidos a una jefatura única y dependiente del Alcalde.

Desde luego, el Jefe del Gabinete puede no ser funcionario del Ayuntamiento: «El Alcalde, dando cuenta al Consejo pleno, designará y separará libremente al Jefe del Gabinete técnico de Programación. La designación podrá recaer en persona que no sea funcionario municipal» (art. 69-1).

El Jefe del Gabinete y los funcionarios superiores deberán estar en posesión de título expedido por Facultad universitaria o por Escuela profesional superior (art. 69-2).

La Comisión municipal ejecutiva, a propuesta del Alcalde y previo informe del Secretario general, determinará el número, denominación y cometido de cada una de las unidades inferiores en que se estructure el Gabinete (art. 65-1).

El Secretario general, a propuesta del Jefe del Gabinete, designará los funcionarios de los diferentes grupos que hayan de adscribirse permanentemente al Gabinete, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Alcalde (art. 69-3).

El Alcalde, dentro de los límites previstos en el Presupuesto de la Corporación, podrá nombrar, a propuesta razonada del Jefe del Gabinete, asesores y colaboradores del mismo, que nunca tendrán carácter de funcionarios municipales y cesarán automáticamente una vez terminados los cometidos asignados (artículo 69-4).

b) El Gabinete técnico absorbe, directa o indirectamente, otros órganos y funciones de *staff* de la Administración municipal. En efecto (art. 65-2 y 3):

— La Oficina de Organización y Métodos se integrará en el Gabinete.

— En conexión con el Gabinete se organizarán las Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones.

— Dependerán técnicamente del Gabinete los órganos de

estudio de las Delegaciones de Servicios o grandes unidades de la Administración municipal.

c) Finalmente, el Gabinete técnico se conecta con la Administración activa, aparte de la relación derivada del ejercicio de sus funciones, del modo que «oficialmente» señala el artículo 70, párrafo 2: «El Alcalde podrá disponer que se celebren periódicamente reuniones de los Delegados de Servicios y el Jefe del Gabinete de Programación, con asistencia, en su caso, de los Jefes de las unidades administrativas que designe, para estudiar conjuntamente el desarrollo de la programación y proponer medidas de coordinación y de eficacia en los servicios. Cuando el Alcalde no presidiere la reunión, será informado de los resultados obtenidos en la misma» (47).

D) *Funciones.*

En la Ley de Régimen especial de Barcelona se asigna al Gabinete técnico, además de una función de «asistencia constante de la Corporación» (art. 34-1), la concreta de desarrollar «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» (art. 34-2).

En la Ley especial de Madrid, el Gabinete técnico, como hemos visto, tiene una función de «estudios y asesoramiento». En esta expresión tan amplia caben, indudablemente, las funciones que detalla el artículo 66 del Reglamento de Organización y Administración de Barcelona, y que transcribimos íntegramente a continuación:

«1. Corresponde al Gabinete preparar la planificación en cada una de sus modalidades y objetivos, desarrollar el ciclo completo de la programación en sus diversas fases y formular alternativamente las soluciones posibles para que la Corporación adopte las pertinentes decisiones.

(47) Vid. artículo 43 de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.

»2. En el desarrollo de las funciones asignadas al Gabinete, las unidades inferiores de éste desempeñarán los siguientes cometidos:

»1.º Investigar y analizar la situación presente, promover el perfeccionamiento y coordinación de las estadísticas municipales necesarias para la programación; prevenir, valorar y graduar las necesidades futuras; informar sobre los niveles que han de alcanzar periódicamente los distintos servicios municipales; proponer las obras y servicios que sea menester organizar, realizar, establecer, ampliar o renovar; señalar las bases objetivas en que pueda fundarse la determinación de prioridades o preferencias, y verificar los resultados obtenidos analizando especialmente los que sean disconformes con las previsiones establecidas.

»2.º Estudiar el sistema de imposición municipal, su elasticidad, su coordinación con el del Estado y su posible perfeccionamiento y desarrollo; establecer las previsiones sobre los gastos que habrán de afrontarse en los respectivos períodos; prever los recursos económicos que sean necesarios, por vía de ingresos ordinarios, fondos de reserva o empréstitos, según la legislación aplicable en cada caso; adecuar y equilibrar medios y fines a través de un proyecto de plan financiero, e informar a la Alcaldía sobre las cuestiones económico-financieras que someta a su estudio.

»3.º Realizar funciones de estudio y asesoramiento, entre otras, sobre las siguientes materias: problemas de estructura de la organización administrativa, reparto de atribuciones y competencias; mejora de métodos de trabajo; unificación de criterios; determinación de costes de servicios; distribución, acondicionamiento y equipo de locales de oficina; normalización de material; racionalización de impresos y revisión periódica de los que se utilicen; mecanización de servicios; relaciones humanas y públicas en la Administración y, en general, propuesta de las medidas de organización y métodos que sean precisas para asegurar el desarrollo normal de los servicios y su progresivo perfeccionamiento.

»4.º Estudiar y difundir las disposiciones de carácter ge-

neral relacionadas con la Administración local; informar y, en su caso, colaborar en la redacción de los proyectos de Ordenanzas, Reglamentos, Estatutos, Pliegos de condiciones y demás disposiciones de carácter general; preparar su compilación, refundición, revisión y simplificación, y cuidar de las publicaciones técnico-jurídicas del Ayuntamiento».

Las funciones del Gabinete son, pues, dentro de su carácter de órgano *staff*, de gran extensión y profundidad y, ya en la enunciación legal, rebasan el ámbito de la planificación.

Completan los aspectos de la normativa legal referente al Gabinete técnico, el artículo 72 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, que establece la obligatoriedad de formular una Memoria anual. Dice así aquel precepto: «1. Anualmente el Gabinete técnico redactará una Memoria en la que resuma su gestión durante el ejercicio anterior, que será elevada al Consejo pleno en la segunda reunión ordinaria que éste celebre. 2. En dicha Memoria se contendrán, como mínimo, un juicio crítico sobre el desarrollo del Plan general de Acción municipal y de los Programas de Actuación y de los niveles alcanzados y la eficacia y productividad de cada uno de los servicios y dependencias, incluso de los órganos de gestión diferenciada; resultado de las medidas de racionalización y nuevos métodos que se hayan de aplicar 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».

2. CONSIDERACIÓN PARTICULAR DEL DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.

A) *Proceso formativo y realidad actual.*

La organización en el seno de la Administración municipal de Barcelona, de un Departamento municipal de Planificación, ha seguido un proceso evolutivo, paralelo al que ha experimen-

tado el desarrollo de la programación municipal barcelonesa. Si es cierto que la función crea el órgano, en este caso puede decirse que el desarrollo de la función ha determinado un gradual perfeccionamiento del órgano, que ha alcanzado, con la madurez de la tarea planificadora, la plenitud de su organización y cometidos.

Las líneas generales de esta evolución son las siguientes:

Dentro del proceso de reforma administrativa emprendida en el Ayuntamiento de Barcelona, la Comisión municipal ejecutiva aprobó, el 12 de septiembre de 1962—antes, por tanto, de la promulgación, el 3 de diciembre de 1964, del Reglamento de Organización y Administración municipal—, la creación, estructura, organización y cometidos de los Departamentos de Programación y Resultados y de Organización y Métodos, que habían de constituir los dos núcleos iniciales del futuro Gabinete técnico de Programación previsto en el artículo 34 de la Ley de Régimen especial. En virtud de dicho acuerdo, se asignaron al Departamento de Programación y Resultados las siguientes tareas:

a) Realizar los estudios necesarios para elaborar el anteproyecto de programa inicial de actuación municipal que regula el artículo 33 de la Ley especial;

b) investigar y analizar la situación presente en los diferentes sectores de la Administración municipal, como antecedente necesario para la elaboración del Plan general;

c) estudiar las necesidades, niveles a alcanzar, costes de servicios, recursos disponibles y, en general, las demás cuestiones anejas que fueran de interés para proceder, en su día, a la formación del Plan general de Acción municipal y del definitivo Programa de Actuación, y

d) verificar los resultados que se fueran alcanzando en la actuación municipal.

Publicado el Reglamento de Organización y Administración y con base en los preceptos correspondientes del mismo, la Comisión municipal ejecutiva, en sesión del 27 de enero de 1965, organizó el Gabinete técnico de Programación con dos Depar-

tamentos, denominados, respectivamente, de «Programación» y de «Asistencia técnica».

El Departamento de Programación estaba integrado por los Servicios de «Investigación y Análisis», de «Coordinación y Resultados» y de «Financiación» y tenía el cometido descrito en los números 1.º y 2.º del párrafo 2 del artículo 66 del Reglamento de Organización y Administración y, además, la determinación de costes de servicios, incluida en el número 3.º de aquel precepto. Al Departamento de Asistencia técnica, dividido en los Servicios de «Organización y Métodos» y de «Estudios y Documentación», se asignaron los cometidos especificados en los números 3.º (con la excepción indicada) y 4.º del párrafo 2 del citado artículo 66.

Con esta organización se encuadró el Gabinete técnico en la estructura general de la Administración municipal aprobada por la Comisión municipal ejecutiva el 23 de noviembre de 1966, con la diferencia de que los «Servicios» adoptan la denominación y categoría de «Subdepartamentos» y de que se adscriben a la jefatura del Departamento de Asistencia técnica, la Oficina de Información y de Iniciativas y Reclamaciones y el Centro de Reproducción de Documentos.

En cuanto al Departamento de Programación, integrado, por tanto, por los Subdepartamentos de Investigación y Análisis, de Previsiones y Resultados (antes de Coordinación y Resultados) y de Financiación, le corresponde la función general de «preparación del Plan general de Acción municipal, del Programa de Actuación y de sus revisiones anuales». Las funciones de los tres Subdepartamentos son las que ya hemos señalado (48).

(48) Según el acuerdo de la Comisión municipal ejecutiva de 23 de noviembre de 1966, dichos Subdepartamentos tienen las siguientes funciones (vid. *Estructura y funciones de los órganos auxiliares de la Administración municipal*, Ayuntamiento de Barcelona, Departamento de Asistencia Técnica, 1967, páginas 7-10):

Subdepartamento de Investigación y Análisis:

- Investigación y análisis de la situación actual de la actuación municipal, globalmente y por sectores, incluso por zonas y desde los puntos de vista económico, social y de estructura urbana.
- Estudio y análisis del déficit de obras y servicios municipales.
- Previsión, valoración y graduación de las necesidades futuras; determinación de las tasas de crecimiento de las necesidades.

Por lo que se refiere al régimen de personal, hay que anotar, en primer lugar, que el cargo de Jefe del Gabinete técnico no se ha provisto, ni está dotado presupuestariamente. Siempre se ha pensado que, de ser designado, tendría una categoría similar a la de los Delegados de Servicios. En la práctica, pues, asume directamente la jefatura del Gabinete el mismo Alcalde, con quien despachan directamente los Jefes de Departamento y también los de Subdepartamento. Más raro es—pero no totalmente insólito—este contacto directo de la Alcaldía con Jefes

-
- Estudio de soluciones alternativas para cubrir el déficit y atender necesidades.
 - Previsión de trayectorias de actuación municipal y propuesta de señalamiento de objetivos a la misma y fijación de estándares de niveles a alcanzar.
 - Preparación, elaboración, estudios y análisis de las estadísticas necesarias para la programación.

- Realización de estudios y análisis de carácter económico.

Subdepartamento de Previsiones y Resultados:

- Propuesta de proyectos concretos de servicios que sea menester organizar, establecer, ampliar o renovar.
- Propuesta de proyectos concretos de obras que sea menester realizar.
- Determinación, según criterios objetivos, de prioridades o preferencias para la ejecución de obras y servicios.
- Informes sobre los niveles que han de alcanzar periódicamente los distintos servicios municipales.

- Coordinación y supervisión de la ejecución de la programación; verificación de sus resultados, y análisis crítico de los que sean disconformes con las previsiones establecidas.

- Dirección técnica de la labor preparatoria de la Tabla de precios unitarios; recopilación y análisis de información sobre precios de mano de obra y mercado de materiales de construcción, servicios y edificación; sobre mejora de métodos de construcción y sobre normas oficiales y actualización del pliego de condiciones facultativas.

Subdepartamento de Financiación:

- Estudios sobre el sistema de imposición municipal, en todos sus aspectos e implicaciones.

- Formulación del proyecto de Plan financiero de planes y programas, mediante el estudio de adecuación de medios y fines.

- Previsiones sobre los gastos que habrá de afrontarse en los respectivos períodos programados.

- Previsión de los recursos económicos necesarios para la programación.

- Estudios y análisis de carácter financiero y tributario.

- Asesoramiento al Alcalde, si lo estima oportuno, en la formación de los proyectos de Presupuestos.

- Colaboración en la redacción de proyectos de Ordenanzas fiscales y en el informe de las reclamaciones que, en su caso, se produzcan contra éstas o contra actos de imposición.

- Estudios de los costes de los distintos servicios e instituciones municipales; determinación de los costes estándares, y fijación al efecto de criterios técnicos a seguir por las distintas dependencias municipales.

de Servicio y técnicos. En cierto modo puede considerarse también que las funciones de Jefe del Gabinete las comparten los Jefes de los Departamentos de Asistencia técnica y de Programación.

Al principio de su funcionamiento, el Departamento de Programación (entonces de Programación y Resultados) emprendió sus tareas a base de algunos, muy pocos, funcionarios de las escalas técnico-administrativa y técnica, y de asesores y colaboradores, casi todos licenciados en Ciencias Económicas. En interés mutuo de los interesados (que buscaban la estabilidad en el empleo) y de la Corporación (que reconocía haber acertado en la designación y no quería perder la colaboración obtenida), los nombramientos de personal contratado para el Departamento de Programación fueron objeto de sucesivas prórrogas hasta terminar en una incorporación permanente de la mayoría de colaboradores, previa obtención de plaza por oposición libre o concurso-oposición.

Los puestos de trabajo del Departamento de Programación —y también del de Asistencia técnica, o sea, de todo el Gabinete— fueron establecidos de acuerdo con una escala técnica especial—«Servicio del Gabinete técnico de Programación»—, nutrida actualmente de acuerdo con la siguiente plantilla orgánica:

Un Jefe de Departamento, doctor en Derecho, que procede de puesto directivo de la escala técnico-administrativa de la Corporación.

Tres Jefes de segunda de Departamento, o Jefes de Subdepartamento, de los cuales dos (un arquitecto y un ingeniero de Caminos, Canales y Puertos) eran funcionarios de los Servicios técnicos de Arquitectura e Ingeniería, y el tercero (licenciado en Derecho) procedía de la escala técnico-administrativa.

Cuatro Jefes de Servicio: un doctor en Derecho, un licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y dos licenciados en Ciencias Económicas y profesores mercantiles. Tres de estos Jefes eran funcionarios municipales, aunque ingresaron en la escala técnica del Gabinete mediante oposición libre.

Nueve técnicos: un licenciado en Ciencias Políticas, dos licenciados en Derecho y seis licenciados en Ciencias Económicas (de los cuales dos lo son también, conjuntamente, en Derecho).

El resto del personal del Departamento está constituido por funcionarios de las escalas auxiliares y subalterna: dos auxiliares técnicos de Arquitectura e Ingeniería, un delineante y nueve auxiliares administrativos (de los cuales siete son mecánografas).

En la actualidad existe un solo colaborador: un licenciado en Ciencias Económicas especializado en Demografía.

Los Jefes de Departamento tienen asignado el grado retributivo 21; los de Subdepartamento, el 20; los de Servicio, el 17, y los técnicos, el 15.

Debe hacerse constar que la organización del Departamento de Programación alcanza solamente el nivel de Subdepartamento; no están concretados todavía, dentro de éstos, los Servicios, aunque de hecho funcionan ya. Ha de subrayarse que los tres Subdepartamentos no actúan como compartimientos estancos, sino en íntima conexión, no sólo a través de la jefatura del Departamento, más también por razón de tareas comunes.

El coste de funcionamiento del Departamento se elevó en 1967 a 6.545.580 pesetas, de las cuales 5.992.495 corresponden a personal, 454.989 a material y 98.096 a amortización del local e instalaciones.

Finalmente, en lo que respecta al funcionamiento del Departamento de Programación, conviene exponer, ante todo, que abarca dos órdenes de tareas bien diferenciadas: la primera, la que se refiere propiamente a la planificación de la actuación municipal y trabajos conexos; la segunda, la que se manifiesta en la función de asistencia constante y asesoramiento a la Corporación, a que alude el artículo 34 de la Ley de Régimen especial de Barcelona.

Tanto en uno como en otro aspecto, para el desempeño de su cometido tiene necesidad de mantener relaciones y contactos con el resto de la Administración municipal, singularmente de

carácter «informal», para obtener datos que solamente las oficinas de la Administración activa pueden facilitar. Es en este capítulo de relaciones donde se manifiesta con mayor intensidad el carácter delicado de la función del Departamento: si en el aspecto de la planificación se ha tendido desde el primer momento, con paciencia y suavidad, a persuadir a los demás Servicios de las ventajas de la planificación y de la utilidad de la labor del Departamento, en el otro aspecto de los señalados hay que mantener un cuidado constante para disuadir a los Servicios afectados de que el asesoramiento prestado al Alcalde y demás miembros de la Corporación, así como a Delegados de Servicios, no implica injerencia ni menosprecio de su respectivo cometido, antes bien, les descarga de unas tareas, totalmente ajenas a las operativas y ejecutivas, y para cuya realización normalmente carecen de medios.

Es importante también poner de relieve la utilidad que ha demostrado la celebración de reuniones, con periodicidad casi semanal, entre el Jefe del Departamento y los restantes funcionarios técnicos, directivos o no. De este modo todos los componentes del Departamento opinan sobre materias que no son de su directa incumbencia, se ensamblan las tareas comunes, se consigue una mayor coordinación del trabajo y se evita, en suma, la compartimentación de éste.

Finalmente, debe mencionarse que el Gabinete, es decir, los dos Departamentos que lo constituyen, redacta, en forma conjunta y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 72 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, una Memoria anual que da cuenta de los trabajos realizados en el año anterior y del desarrollo y resultados de la programación durante el mismo.

B) *Juicio crítico.*

Seguramente, los autores de este trabajo no somos los más indicados para juzgar—labor siempre difícil y arriesgada—, con la suficiente perspectiva, la bondad de la organización y funcionamiento del Departamento de Programación del Ayunta-

miento de Barcelona. Por esta razón, las breves consideraciones que se exponen seguidamente reflejan sólo un punto de vista personal, situado en la labor diaria y la experiencia adquirida.

En primer lugar, es evidente que la estructura actual del Departamento de Programación no puede ser puesta como ejemplo ideal. Se incluye en este trabajo, con fines informativos, porque ciertamente es el órgano municipal de esta clase que ha adquirido la mayor madurez en el seno de la Administración local española. Los seis años que lleva funcionando y los trabajos realizados ponen de relieve sus virtudes y sus defectos. Aquéllas pueden ser aprovechadas en otras Administraciones municipales. Estos deben ser tenidos en cuenta para no incurrir en los mismos desde otros Ayuntamientos.

Una cuestión inédita, sobre la que no es posible pronunciarse, es la del papel que correspondería al Departamento de Programación, considerado en conjunto, de existir un Jefe del Gabinete técnico. La unidad entre los dos Departamentos, que hoy se realiza sólo por el contacto personal de sus miembros, quedaría posiblemente potenciada con la existencia de una jefatura común, específicamente dedicada a la labor del Gabinete.

De otro lado, podrían quizá reducirse a dos los Subdepartamentos, uno para la realización de estudios económicos y otro de carácter, dentro de la común naturaleza *staff*, más operativo, más técnico-administrativo. Así se lograría evitar hasta el máximo una dispersión de esfuerzos que hoy todavía inevitablemente se produce.

Desde el punto de vista estructural, parece asimismo conveniente establecer una mayor conexión del Departamento con el Servicio técnico de Estadística y con el Centro Ordenador Municipal.

Sobre el personal que integra la plantilla del Departamento de Programación es preciso decir, ante todo, que ha alcanzado el número suficiente de funcionarios titulados. La institucionalización del puesto, todavía reciente, sobre todo en los grados de Jefes de Servicio y técnicos, hace aparecer algo lejano el peligro que apuntaba GARCÍA DE ENTERRÍA respecto de las Secretarías generales técnicas, pero ese peligro es superado día

a día tanto por la intensidad del trabajo como por la firme dedicación de los funcionarios.

3. LAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN EN OTRAS CORPORACIONES MUNICIPALES.

A) *Necesidad o conveniencia.*

No puede establecerse una directriz de carácter uniforme, válida para todas las Administraciones municipales, en orden a la existencia de un Departamento de Planificación en todos los Ayuntamientos.

No cabe duda de su utilidad y, más aún, de su necesidad en las grandes Corporaciones (49). Las Leyes de Régimen especial de Madrid y de Barcelona las han plasmado respecto de estos dos Municipios. Tampoco podría negarse su conveniencia en otras Administraciones municipales, y la prueba está en que en algunas ciudades españolas, sin precepto legal que los imponga, vienen funcionando eficazmente órganos similares a los de Barcelona y Madrid.

Sin embargo, para organizaciones municipales más reducidas o modestas, la necesidad no existe y la conveniencia puede ser problemática. Para la labor de asesoramiento y asistencia constante de la Corporación bastan los conocimientos y capacidad del Secretario y del Interventor, en sus respectivas esferas, y para la de planificación, también estos funcionarios de los Cuerpos nacionales están plenamente formados (50), asistidos quizá por algún funcionario, asesor o colaborador, para dar los últimos toques al trabajo preparado por los mismos órganos

(49) Para Ramón TRÍAS FARGAS, «Criterios económicos de la planificación urbanística», conferencia pronunciada el 21 de febrero de 1962 en el Salón de las Crónicas de la Casa de la Ciudad, reproducida en el volumen *Aspectos económicos de la nueva Administración municipal*, Ayuntamiento de Barcelona, Publicaciones de la Gaceta Municipal, 1962, págs. 149-173, «todo órgano político con cierta esfera de acción ha de tener un equipo técnico que asesore», por lo que «el Gabinete técnico de Barcelona en sí no necesita justificación».

(50) Vid. conclusión séptima del Seminario sobre Planificación local, *loc. cit.* en nota (4).

de la Administración activa. En este sentido, la figura del Oficial mayor aparece en primer plano como posible productor de tareas planificadoras en los Ayuntamientos donde no exista una oficina especial de planificación (51).

B) *Organización.*

Supuesta la necesidad o conveniencia de un órgano *staff* inserto en una Administración municipal, y cuya principal tarea sea la de preparar la planificación de la actividad de la Corporación, tampoco es posible dar reglas uniformes respecto a su organización. La uniformidad—no hay que olvidarlo—es uno de los peores males que aquejan a la Administración local española. La organización ha de depender del tamaño y del carácter del Ayuntamiento de que se trate. No puede ser la misma para Madrid y Barcelona que para el Ayuntamiento de una capital de Provincia de tipo medio, porque los problemas son distintos y la posibilidad del gasto para esta atención también es diferente. A una mayor complejidad de la Entidad y de la población debe corresponder una organización del Departamento también compleja.

En cualquier caso, si el órgano se crea, hay que darle una naturaleza exclusivamente de *staff*, para que sus componentes tengan la oportunidad de dedicar, con la serenidad necesaria, toda su atención al proceso de planificar y asesorar, sin compromisos ni presiones; y, asimismo, situarlo bajo la dependencia inmediata de la Alcaldía, que constituye el motor de la actividad municipal.

El personal debe ser reducido y especializado. Queremos decir que si está constituido por funcionarios, éstos deben ser pocos—y, desde luego, bien avenidos—, tanto por razones de coste como para no llevar al Departamento a un crecimiento desmesurado que provoque la realización de tareas inútiles. Si es preciso, es más útil encargar a colaboradores no funciona-

(51) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Gli uffici studi...*, cit., pág. 191.

rios la realización de tareas concretas que no revistan carácter permanente.

Los funcionarios deben pertenecer a los Cuerpos generales de la Corporación, dejando al Alcalde la facultad de adscribirlos o reintegrarlos a puestos de Administración activa cuando lo creyera conveniente. Así puede evitarse toda posibilidad de anquilosamiento tanto del órgano como de la función.

C) *Funcionamiento.*

Un órgano planificador no es una torre de marfil ni un centro emisor de dogmas. Quiérese significar con ello que no debe constituir un Departamento aislado y, mucho menos, por encima de la Administración activa, con pretensiones de acertar siempre, sin margen de error, en sus estudios y trabajos, por valiosos que éstos sean (52).

Por el contrario, el órgano planificador debe mantener íntima comunicación con la Administración activa e impulsar la formulación de los programas en los procesos ejecutivos, por los cauces normales de la Administración. Cuando no se logra esta clase de comunicaciones, el trabajo de los planificadores, por muy intenso y meritorio que sea, permanece como puro ejercicio académico, sin traducción adecuada a directrices políticas.

Conviene en este punto recordar que, para GARCÍA DE ENTERRÍA, la crítica del funcionamiento de un órgano *staff* proviene sólo de los funcionarios adscritos a los servicios de gestión, a los cuales les desagrade ser obligados a recurrir a expertos extraños a tales servicios (53). La fina sensibilidad del profesor madrileño ha captado aquí un problema, el de las relaciones de un Departamento de Planificación con los demás Servicios municipales, que se le plantea desde que inicia su funcionamiento y que sólo puede resolverse con paciencia y con mucho

(52) TRÍAS FARGAS, *trab. cit.*, pág. 173, aconsejaba a los planificadores «humildad ante la enorme complejidad de los fenómenos sociales y respeto por los valores humanos que tienen en sus manos».

(53) *Gli uffici studi...*, cit., pág. 193.

tacto (54), porque a ese Departamento la colaboración de los demás Servicios le es imprescindible. Por eso lo que ha de conseguirse es una demostración de que el funcionamiento del Departamento interesa a los demás Servicios, porque les descarga de tareas que embarazan sus cometidos de Administración activa y porque les facilita informaciones del máximo interés.

Un Departamento de Planificación debe huir del propósito de realizar, ya desde el primer momento, una labor completa y sin fisuras; antes al contrario, parece aconsejable proceder gradual y paulatinamente, siguiendo una marcha de progresivo perfeccionamiento. En una fase inicial, aprovechando los medios personales y materiales con que cuenta la Administración municipal, es más importante introducir rápidamente a la Corporación por la vía de la programación, aunque sea de un modo imperfecto, que sacrificar este objetivo al logro de un trabajo perfecto, que es imposible si antes no se ha ensayado a través de una experiencia propia.

Por lo demás, el funcionamiento de una oficina municipal de planificación, si se vincula al Alcalde, dependerá en su intensidad del grado en que la primera autoridad municipal se halle convencida de la utilidad de un Departamento de Planificación.

(54) A este propósito, vid. Julián CARRASCO BELINCHÓN, «Asesoramiento y persuasión», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1965, págs. 161-183.

