

TESIS DOCTORAL

2014



**LA GESTIÓN DE LOS BIENES
INMUEBLES DE TITULARIDAD
PÚBLICA:**

Una concepción disciplinar

José Luis Cedillo Conde

Arquitecto Superior/ Licenciado en Derecho

Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Directores de tesis:

Dr. D. Julio García Magán

Dr. D. José Manuel Tránchez Martín

**Departamento de Economía Aplicada
y Gestión Pública**

**Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales**

**LA GESTION DE LOS BIENES INMUEBLES
DE TITULARIDAD PÚBLICA:
Una concepción disciplinar**

José Luis Cedillo Conde

Arquitecto Superior/ Licenciado en Derecho

Directores de tesis:

Dr. D. Julio García Magán

Dr. D. José Manuel Tránchez Martín

PROGRAMA INTERNACIONAL DE DOCTORADO EN
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

AGRADECIMIENTOS

Culminado el proceso de elaboración de esta tesis doctoral, desearía manifestar mi reconocimiento a quienes me han acompañado durante el mismo:

En su vertiente académica, a los directores de este trabajo, los doctores Julio G^a Magán y José Manuel Tránchez, quienes creyeron en el proyecto y lo alentaron; al doctor Juan Antonio de Vicente (UNED), por su implicación y cálido apoyo; y a cuantos, de una forma u otra, han hecho posible la existencia del Programa Internacional de Doctorado en Dirección y Administración Pública, fruto del cual es este trabajo, personalizados todos ellos en el profesor José Manuel Guirola, su director.

En lo personal, a aquellos compañeros y amigos que me animaron a retomar, hace ya algunos años, el contacto con el mundo universitario desde el entorno profesional.

Y en todo y por todo, a mi familia; ejemplo constante de comprensión, estímulo y entrega, a la que desearía recompensar mínimamente con esta tesis doctoral.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

I.1. Motivación y objeto de la tesis.....	1
I.2.Estructura de la tesis.....	7
I.3.Y una nota al pie... ..	9

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1. LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA: CONCEPTO, INTEGRACION Y CARACTERIZACION.....13

1.1. Concepto de los bienes de titularidad pública.....	13
1.1.1. Consideración doctrinal de los bienes de titularidad pública.....	13
1.1.2. Consideración legal de los bienes de titularidad pública. Análisis comparado.	15
1.1.2.1. España.....	16
1.1.2.2. Otras referencias.....	18
a) Francia.....	18
b) México.....	19
1.2. Elementos constitutivos de los bienes de titularidad pública.....	21
1.2.1. El elemento objetivo: la composición de los patrimonios públicos.....	21
1.2.2. El elemento subjetivo: la titularidad de los patrimonios públicos.....	23
1.2.2.1. Evolución histórica de la titularidad del patrimonio público.....	24
1.2.2.2. Delimitación de las entidades integrantes del sector público.....	28
1.2.3. El elemento formal: su régimen jurídico propio.....	32

1.3. La finalidad de los patrimonios públicos.....	37
1.3.1. Consideración académica de la finalidad de los patrimonios públicos.....	37
1.3.2. Los patrimonios públicos como categoría de política pública.....	45
1.4. Un (posible) concepto de patrimonio público.....	75
1.5. Conclusión. Identificación de los elementos esenciales de los patrimonios públicos.....	84

CAPÍTULO 2. EL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO.....87

2.1.- El sector inmobiliario: concepto y características principales.....	87
2.2. Sector público y actividad inmobiliaria: el patrimonio público inmobiliario.....	94
2.2.1. Caracterización del patrimonio inmobiliario público.....	95
2.2.2. La actividad inmobiliaria de los entes públicos.....	96
§ 1. Operaciones de incorporación al patrimonio inmobiliario público.....	97
1 a. adquisición.....	98
1.b. desafectación.....	99
1.c. arrendamiento.....	99
§ 2. Operaciones de mantenimiento del patrimonio inmobiliario público.....	100
2.a. inventario.....	100
2.b. conservación.....	102
2.c. defensa patrimonial.....	102
2.d. explotación.....	103
§ 3. operaciones de exclusión del patrimonio inmobiliario público.....	104
3.a. afectación.....	104
3.b. cesión.....	105

3.c. enajenación.....	105
2.3. La actividad inmobiliaria pública en España.....	107
2.3.1. La gestión inmobiliaria en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. principios inspiradores.....	107
2.3.2. Presente y futuro de la gestión inmobiliaria pública en España.....	118
2.3.3.- Modulación superficial y planteamientos de gestión patrimonial.....	126
2.3.3.1.- La modulación superficial en la Administración Pública española.....	126
2.3.3.2.- La modulación superficial en Europa.....	137
2.3.3.3.-. La modulación superficial en América Latina.....	139
2.3.3.4.- La modulación superficial en Canadá y los Estados Unidos.....	146
2.3.3.5. La densidad ocupacional en el sector privado español.....	151
2.3.3.6.- Resumen.....	153
2.4. Análisis comparativo de la gestión inmobiliaria de la Administración General del Estado española (2000-2011).....	154
2.4.1.- Adquisiciones.....	155
2.4.2.- Arrendamientos.....	156
2.4.3.- Enajenaciones.....	160
2.4.4.- Permutas.....	163
2.4.5.- Composición del Patrimonio del Estado.....	164
2.5. Conclusión.....	168

SEGUNDA PARTE.

CAPÍTULO 3.- LA GESTION DISCIPLINAR DE LOS PATRIMONIOS INMOBILIARIOS PUBLICOS.....171

3.1. La gestión inmobiliaria pública: una aproximación.....	172
3.2. Estrategia y gestión inmobiliaria pública.....	183
3.2.1. Consideración estratégica de la gestión inmobiliaria.....	183
3.2.2. La definición de la estrategia inmobiliaria.....	192
3.3. Algunos modelos de gestión inmobiliaria pública.....	199
3.3.1. Paradigmas de gestión inmobiliaria pública.....	199
3.3.1.1. Introducción.....	199
3.3.1.2. El modelo australiano de administración inmobiliaria pública.....	200
3.3.1.3. El modelo sueco de estrategia empresarial.....	203
3.3.1.4. El planteamiento político-social de Chile.....	207
3.3.1.5. Análisis comparativo.....	213
3.3.2. Otros sistemas de gestión patrimonial pública.....	216
3.3.2.1. La política inmobiliaria del estado federal en Alemania.....	216
3.3.2.2.- La política inmobiliaria pública en el Reino Unido.....	221
3.3.2.3.- La gestión de los bienes inmuebles de titularidad estatal pública en Italia: la Agencia del Demanio.....	227
3.3.2.4.- Francia.....	233
3.4.- Conclusiones.....	247

TERCERA PARTE.

CAPÍTULO 4. LA UTILIZACION DE TECNICAS CUANTITATIVAS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA EN LA GESTION DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS.....251

4.1.- Introducción.....	251
4.2. La evaluación de programas y políticas públicas. Aspectos generales.....	252
4.3. El análisis de eficiencia en la evaluación de políticas públicas.....	258
4.3.1. Aspectos generales del problema.....	258
4.3.2. Técnicas para la medición de la eficiencia.....	264
4.3.3. El Data Envelopment Analysis como herramienta para la medición de la eficiencia.....	266
4.4. El análisis de la eficiencia en el sector inmobiliario: una aproximación.....	271

CAPITULO 5. APLICACIÓN PRÁCTICA DE TÉCNICAS PARA LA EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE LA GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA: EL EMPLEO DEL DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) Y EL ANALISIS SIMPLIFICADO.....275

5.1. Objeto y ámbito de aplicación de las evaluaciones a efectuar.....	275
5.2. El empleo del Data Envelopment Analysis en la evaluación de la eficiencia inmobiliaria pública.....	277
5.2.1. Sección primera.	
Estudio de la aportación de los componentes de la cartera inmobiliaria a la eficiencia de una organización pública.....	277
5.2.1.1º. Planteamiento y método.....	277
5.2.1.2º. Variables utilizadas y datos de soporte.....	278
5.2.1.3. Aplicación práctica del modelo.....	294
Primero.- Consideraciones previas.....	294
Segundo.- Análisis DEA con orientación output.....	294
2a.- Planteamiento teórico del modelo.....	294

2b.- Exposición de los resultados obtenidos.....	296
2b.1.- Año 2008.....	296
2b.2.- Año 2009.....	298
2b.3.- Año 2010.....	299
2b.4.- Año 2011.....	300
Tercero. Análisis DEA con orientación input.....	302
3a.- Planteamiento teórico del modelo.....	302
3b.- Exposición de los resultados obtenidos.....	303
3b.1.- Año 2008.....	303
3b.2.- Año 2009.....	305
3b.3.- Año 2010.....	306
3b.4.- Año 2011.....	307
5.2.1.4. Análisis dinámico de la eficiencia.....	309
5.2.1.5. La medición de la productividad total de los factores (PTF).....	318
Uno.- fundamentos teóricos.....	318
Dos.- análisis de la productividad del caso propuesto.....	322
Dos. a).- Bienio 2008-2009.....	323
Dos. b).- Bienio 2009-2010.....	324
Dos. c).- Bienio 2010-2011.....	325
Tres.- Descomposición de la productividad y crecimiento medio acumulado (2008-2011).....	325
5.2.2. Sección segunda.....	329
Análisis de la eficiencia intrínseca.	
5.2.2.1. Introducción.....	329
5.2.2.2. Selección de variables.....	329
5.2.2.3. Orientación del análisis. Resultado obtenido.....	331

5.3. Análisis de eficiencia conjugada.....	335
5.3.1.- Definición del concepto análisis conjugado.....	335
5.3.2.- Análisis conjugado comparativo.....	339
5.3.3.- Síntesis.....	346
5.4. Recapitulación.....	347
5.4.1. Análisis DEA general.....	347
5.4.2. Eficiencia intrínseca.....	351
5.4.3. Análisis conjugado.....	353
ANEXO AL CAPÍTULO 5. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO.....	355
E.1.- INPUTS.....	355
E.1.1.- Input u_1 (superficie).....	355
E.1.2.- Input u_2 (ocupación).....	364
E.1.3.- Input u_3 (renta).....	366
E.1.4.- Resumen inputs.....	367
E.2.- OUTPUTS.....	368
E.2.1.- Output v_1 (Capítulo 2).....	368
E.2.2.- Output v_2 (Capítulo 6).....	369
E.2.3.- Resumen outputs.....	370
E.3.- ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS RESULTADOS.....	371
CAPÍTULO 6. REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA.....	373
BIBLIOGRAFÍA.....	377

INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

CAPITULO 1.- LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA: CONCEPTO, INTEGRACION Y CARACTERIZACION

Esquema 1.1. El Sector Público Español.....	31
Esquema 1.2. Las propiedades públicas.....	80
Tabla 1.1. Ingresos por enajenación de inmuebles patrimoniales del Estado (2001-2011)	71
Tabla 1.2. Clasificación económica de los ingresos presupuestarios.....	.73
Tabla 1.3. Importancia relativa de los ingresos por enajenación de inversiones reales...73	
Gráfico 1.1. Ingresos patrimoniales del INVIED (2000-2003)	72

CAPITULO 2. EL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO

Tabla 2.1. Operaciones de gestión patrimonial	97/ 154
Tabla 2.2 Adquisiciones onerosas de la Administración General del Estado (2001-2011)	155
Tabla 2.3 Expedientes de arrendamiento tramitados por la AGE (2001 – 2011).....	157
Tabla 2.4. Arrendamientos más significativos 2001.....	157
Tabla 2.5. Arrendamientos más significativos 2006.....	171
Tabla 2.6. Arrendamientos más significativos 2010.....	158
Tabla 2.7. Enajenaciones tramitadas por la Dirección Gral del Patrimonio del Estado (2001-11)	159
Tabla 2.8. Desglose del nº de expedientes de enajenación por su cuantía	162

Tabla 2.9. Importe de las adquisiciones por permuta (2007-2011)	163
Tabla 2.10.- Situación del inventario general de bienes inmuebles A 31-12-2010 (1) ..	165
Tabla 2.11.- Situación del Inventario General de Bienes Inmuebles al 31-12-2010 (2)..	166
Tabla 2.12.- Evolución del Inventario General de Bienes Inmuebles (2010-2011).....	167
Cuadro 2.1 Elementos característicos de la gestión patrimonial pública española.....	118
Cuadro 2.2. Superficies de trabajo Servicios Periféricos. Circular DGPE nº 6 (10- 12- 1971)	127
Cuadro 2.3. Superficies de trabajo Servicios Centrales. Circular DGPE nº 6 (10/ 12/ 1971)	128
Cuadro 2.4. Superficies de trabajo DGPE (27/ 02/ 1989)	128
Cuadro 2.5. Distribución de niveles según módulos	131
Cuadro 2.6. Ratios de ocupación de espacios de trabajo en Europa	137
Cuadro 2.7. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. OGUC Chile	140
Cuadro 2.8. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. Santiago de Chile 2001	141
Cuadro 2.9. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. SAT México 2005	143
Cuadro 2.10. Dimensionamiento de espacios de trabajo. SAT México 2005	145
Cuadro 2.11. Ratios de espacios de trabajo directivo. SIMT/ TPSG-PWGS Canadá 2009	148
Cuadro 2.12. Percentiles por nº de ocupantes ETC y superficie en m ² para un ETC	152
Cuadro 2.13. % de respuestas por intervalos de ocupantes y superficie en m ² para un ETC, según sectores	152
Cuadro 2.14. Resumen de ratios de ocupación	153
Grafico 2.1. Importe de las adquisiciones onerosas efectuadas por la AGE(2001–2011)	155
Grafico 2.2. Expedientes de adquisición onerosa tramitados por la AGE (2001–2011) .	156

Grafico 2.3. Importe de las enajenaciones efectuadas por la DGPE (2001 – 2011)	161
Grafico 2.4. Expedientes de enajenación tramitados por la DGPE (2001 – 2011)	161

CAPITULO 3. LA GESTION DISCIPLINAR DE LOS PATRIMONIOS INMOBILIARIOS PUBLICOS

Esquema 3.1. Método de análisis de escenarios	195
Tabla 3.1. Características de la cartera inmobiliaria. VASAKRONAN 2011	206
Tabla 3.2. Régimen de tenencia de bienes (MBN- Chile) (1)	210
Tabla 3.3. Régimen de tenencia de bienes (MBN- Chile) (2)	210
Tabla 3.4. Datos demográficos comparativos	213
Tabla 3.5. Análisis comparativo 1	213
Tabla 3.6. Análisis comparativo 2	214
Tabla 3.7. Ingresos por ventas y arrendamientos BlmA (1999-2003)	218
Tabla 3.8. Previsiones de ingresos BlmA (2004-2007)	220
Tabla 3.9. Resumen del Inventario 2007. Agenzia del Demanio. Italia	229
Tabla 3.10. Balance Agenzia del Demanio (2010)	230
Tabla 3.11. Rentabilidad Agenzia del Demanio (2009- 2010)	230
Tabla 3.12. Inventario patrimonial francés. Valoración 2006	242
Tabla 3.13. Inventario patrimonial francés. Composición 2006	243
Tabla 3.14- Ingresos por enajenación de inmuebles. Francia (2000-05)	244
Tabla 3.15. Análisis comparativo 4	248
Gráfico 3.1. Resultados de gestión. VASAKRONAN 2011	206
Gráfico 3.2. Ingresos por ventas MBN	211

Gráfico 3.3. Ingresos por rentas MBN	212
Gráfico 3.4. Análisis comparativo 3	215
Gráfico 3.5. Estructura territorial BiMA	217
Gráfico 3.6. Reducción de superficie ocupada GPU/ UK (2010-2012)	226
Gráfico 3.7. Ejemplo de segmentación patrimonial. Ministère des Finances. Francia 2006..	239
Gráfico 3.8. Ejemplo de mejora de gestión patrimonial. Ministère des Finances. Francia 2006	240
Gráfico 3.9. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Datos	241
Gráfico 3.10. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Estado técnico	241
Gráfico 3.11. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Estado funcional	242
Gráfico 3.12. Ingresos por enajenación de inmuebles. Francia (2000-05)	244

CAPITULO 4. LA UTILIZACION DE TECNICAS CUANTITATIVAS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA EN LA GESTION DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS

Cuadro 4.1. TIPOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	257
Cuadro 4.2 Métodos de evaluación de la eficiencia económica	266

CAPITULO 5. APLICACIÓN PRÁCTICA DE TÉCNICAS PARA LA EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE LA GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA: EL EMPLEO DEL DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) Y EL ANALISIS SIMPLIFICADO

TABLA nº 5.1 A Gastos corrientes en bienes y servicios	291
TABLA nº 5.1 B Inversiones reales	292
TABLA nº 5.2. Deflatores	293

TABLA 5.3. DEA OUTPUT 2008	296
TABLA 5.4. DEA OUTPUT 2009	298
TABLA 5.5. DEA OUTPUT 2010	299
TABLA 5.6. DEA OUTPUT 2011	301
TABLA 5.7. DEA INPUT 2008	303
TABLA 5.8. DEA INPUT 2009	305
TABLA 5.9. DEA INPUT 2010	306
TABLA 5.10. DEA INPUT 2011	307
Tabla 5.11. OUTPUT CAPITULO 2	311
Tabla 5.12. Δ Out 2 (Base 100: 2008)	311
Tabla 5.13. OUTPUT CAPITULO 6	312
Tabla 5.14. Δ Out 6 (Base 100: 2008)	312
Tabla 5.15. EFICIENCIA	313
Tabla 5.16. Δ eficiencia	313
Tabla 5.17. Análisis eficiencia AAP	315
Tabla 5.18. Análisis eficiencia AJU	315
Tabla 5.19. Análisis eficiencia AINT	316
Tabla 5.20. Análisis eficiencia AINF	316
Tabla 5.21. Comparativa AINF (1)	316
Tabla 5.22. Comparativa AINF (2)	317
Tabla 5.23 Comparativa AEH	317
Tabla 5.24 Comparativa ineficiencia	317
Tabla 5.25 Índices de Malmquist 2008-2009	324
Tabla 5.26 Índices de Malmquist 2009-2010	324
Tabla 5.27 Índices de Malmquist 2010-2011	325
Tabla 5.28 Ganancias eficiencia/ Innovación técnica 2008-2009	326

Tabla 5.29 Ganancias eficiencia/ Innovación técnica 2008-2009	326
Tabla 5.30 Ganancias eficiencia/ Innovación técnica 2008-2009	326
Tabla 5.31 Crecimiento medio acumulado	328
Tabla 5.32 Eficiencia intrínseca	332
Tabla 5.33 Comparativa Eficiencia intrínseca/ organizativa	333
Tabla 5.34 Eficiencia conjugada. Cálculo MRU/ Índice MRU	336
Tabla 5.35 Valores del índice MRU	337
Tabla 5.36 Comparativa eficiencias 2008 (1)	339
Tabla 5.37 Comparativa eficiencias 2009(1)	340
Tabla 5.38 Comparativa eficiencias 2010(1)	341
Tabla 5.39 Comparativa eficiencias 2011(1)	341
Tabla 5.40 Comparativa eficiencias 2008 (2)	342
Tabla 5.41 Comparativa eficiencias 2009 (2)	343
Tabla 5.42 Comparativa eficiencias 2010 (2)	343
Tabla 5.43 Comparativa eficiencias 2011 (2)	344
Tabla 5.44 Comparativa eficiencia conjugada/ intrínseca	344
Tabla 5.45 Interrelación entre variables	345
Cuadro 5.1. Superficie construida sobre rasante por área funcional	280
Cuadro 5.2. Empleados totales por área funcional	283
Cuadro 5.3. Renta total anual por área funcional	284
Cuadro 5.4. Gradación de rentas por áreas geográficas	285
Cuadro 5.5. Rentas unitarias mensuales por áreas geográficas	286
Gráfico 5.1. DEA OUTPUT 2008 CONTRIBUCIONES	297
Gráfico 5.2. DEA OUTPUT 2009 CONTRIBUCIONES	299

Gráfico 5.3. DEA OUTPUT 2010 CONTRIBUCIONES	300
Gráfico 5.4. DEA OUTPUT 2011 CONTRIBUCIONES	301
Gráfico 5.5. DEA INPUT 2008 CONTRIBUCIONES	305
Gráfico 5.6. DEA INPUT 2009 CONTRIBUCIONES	306
Gráfico 5.7. DEA INPUT 2010 CONTRIBUCIONES	307
Gráfico 5.8. DEA INPUT 2011 CONTRIBUCIONES	308
Gráfico 5.9. Análisis dinámico de la eficiencia	309
Gráfico 5.10. Contribución output a la ineficiencia	310
Gráfico 5.11. Contribución input a la ineficiencia	310
Gráfico 5.12. Análisis evolutivo (1)	314
Gráfico 5.13. Análisis evolutivo (2)	314
Gráfico 5.14. Ganancias de Eficiencia	327
Gráfico 5.15. Innovación Técnica	327
Gráfico 5.16. Distribución de pesos en la ineficiencia intrínseca	334
Gráfico 5.17. Gradación de valores del índice MRU.....	338

ANEXO AL CAPÍTULO 5. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO

Tabla E.1. Edificios según tramos de superficie y número de empleados	355
Tabla E.2. Estadísticos descriptivos	357
Tabla E.3. Superficie construida total por área	358
Tabla E.4. Superficie construida sobre rasante por área	359
Tabla E.5. Superficie construida según régimen de ocupación	359
Tabla E.6. Superficie construida por área según régimen de tenencia	360
Tabla E.7. Análisis de correlación entre superficie y nº de empleados	363
Tabla E.8. Distribución de empleados según régimen de tenencia de los edificios	365
Tabla E.9. Costes mensuales por superficie y empleado	366

Tabla E.10. Inputs	368
Tabla E.11. Estadísticos descriptivos output Cap 2	368
Tabla E.12. Estadísticos descriptivos output Cap 2 (resumen)	369
Tabla E.13. Estadísticos descriptivos output Cap 6	369
Tabla E.14. Estadísticos descriptivos output Cap 6 (resumen)	370
Tabla E.15. Estadísticos descriptivos resultados	371
Gráfico E.1. Porcentaje de edificios según tramos de superficie	356
Gráfico E.2. Superficie construida total por área	358
Gráfico E.3. Distribución sectorial de superficie en propiedad	360
Gráfico E.4. Histograma	361
Gráfico E.5. Diagrama de caja superficie/ ocupante	362
Gráfico E.6. Superficie utilizada por empleado	363
Gráfico E.7. Relación de número de empleados y superficie por empleado	363
Gráfico E.8. Distribución de frecuencias por tramo de renta	367
Gráfico E.9. Coeficiente de variación media de Pearson	370

INTRODUCCIÓN

I.1. Motivación y objeto de la tesis.

El presente trabajo de investigación acerca de los principios generales que caracterizan los patrimonios inmobiliarios públicos y la posibilidad de definición de una gestión estratégica de los mismos, nace con el deseo de ampliar y profundizar en el estudio que realizamos para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados de este mismo Programa Internacional de Doctorado en Dirección y Administración Pública.

En él se trataba de efectuar: a) una aproximación a los modos en que las organizaciones públicas enfrentan la tarea de gestionar los recursos que constituyen su patrimonio, delimitando —con carácter previo— el propio concepto; b) señalar los aspectos más relevantes a este respecto en el ámbito de la Administración General del Estado española; y c) mostrar, de manera esquemática, distintos modelos gerenciales del patrimonio público estatal en otros países, miembros de la O.C.D.E e iberoamericanos.

Nuestro objetivo, pues, consiste en determinar los elementos fundamentales de una gestión inmobiliaria pública moderna dotada de los caracteres propios de una disciplina autónoma, que se haga acreedora del interés que, por las múltiples razones que intentaremos ir desgranando a lo largo de este trabajo, merece y partiendo de la hipótesis de que está plenamente justificada la incardinación de la gestión inmobiliaria pública dentro de la investigación económica, pudiendo emplearse para ello idénticos criterios de análisis econométrico que en otros campos objeto de su atención.

Ya expusimos, en su momento, que nos encontramos ante una materia que ha suscitado muy escaso interés entre los estudiosos tanto de las ciencias jurídicas como económicas.

Respecto del primero de estos asertos, VANACLOCHA (1980) manifestaba, no sin perplejidad, que “*al afrontar un análisis, siquiera breve, sobre el Patrimonio del Estado, la primera observación que conviene hacer es no sólo la constatación de la inexistencia de un tratamiento jurídico unitario, sino también la ausencia de un cuerpo común de doctrina que contemple con unidad de criterio aquél, o lo que es lo mismo el conjunto de bienes de propiedad de Entes Públicos afectos, directa o indirectamente, a fines públicos*”. Transcurridos más de treinta años desde entonces, su afirmación continúa siendo lamentablemente cierta, con todo rigor.

Por lo que se refiere a la segunda de las disciplinas concernidas, y como ya señalara GRANELLE (1998), la investigación económica ha descuidado muy especialmente el análisis de la actividad inmobiliaria del sector productivo —en el que fundamentalmente cabe incluir, por extensión, la mayor parte de los bienes inmuebles constitutivos de la masa patrimonial pública— y que, paradójicamente, resulta ser el vinculado al sector económico más desarrollado en los países post-industrializados.

El origen de ello puede radicar tanto en la falta de unas fuentes de suministro de datos sistemáticas y fiables como en la ausencia de un cuerpo de doctrina que tenga por objeto el análisis de la actividad inmobiliaria desde un punto de vista disciplinar (DIAZ, 1993; VEALE, 1989), si exceptuamos las aportaciones que desde hace prácticamente tres décadas viene recogiendo la literatura científica norteamericana, desde los modelos econométricos de ROSEN (1984), WHEATON (1987), TORTO-WHEATON (1988) o DI PASQUALE-WHEATON (1996) hasta el intento de construcción de un acervo propio en materia de economía inmobiliaria llevado a cabo por publicaciones como *Real Estate Economics*, *Journal of Real Estate Literature* o *Journal of Real Estate Research*.

Sin perjuicio de lo que acabamos de exponer, para nosotros las causas fundamentales del fenómeno son las siguientes:

a) la indefinición del instituto como tal, pues ya BAYONA DE PEROGORDO (1977) señalaba que *“un estudio jurídico sobre el Patrimonio del Estado debería partir del análisis de la juridicidad del propio concepto de patrimonio. Esta cuestión, habitualmente resuelta en otros institutos, ofrece dudas en este caso por la vinculación que el patrimonio tiene con el mundo económico. La importancia de este carácter en el estudio del patrimonio ha conducido a algunos autores a pensar que dicha institución no es jurídica, sino solamente económica, justificando así su escaso tratamiento científico desde un punto de vista jurídico”*.

b) la lógica dificultad de adscripción a uno u otro campo para su consideración académica; que deriva de la anterior y que ha traído como consecuencia, no la pugna por apropiarse del estudio del instituto, sino prácticamente la mayor de las indiferencias hacia el mismo como entidad integral. Sólo se han tratado – y tampoco con excesiva reiteración – aspectos fragmentarios y puntuales de él desde ópticas, fundamentalmente jurídicas, pudiéndose aseverar que *“la escasez de trabajos de conjunto sobre el Patrimonio del Estado se ha puesto de relieve. El examen general del tema no se omite en ninguno de los Tratados o Manuales de Derecho Administrativo; ahora bien, el tratamiento es limitado y se adopta una perspectiva prevalente o exclusivamente jurídica, coherente con el planteamiento general de las obras pero que no permite una comprensión global de la institución patrimonial estatal”* (VANACLOCHA, op. cit.); y

c) la pretendidamente escasa entidad doctrinal y científica de la materia, abonada por tres aspectos capitales; a saber: i) el hecho de que el interés inmediato sobre la constitución, mantenimiento, acrecentamiento o disposición de los patrimonios públicos corresponda al titular de los mismos y a aquellos que tienen encomendada su gestión, sustrayéndose a la atención general, lo que provoca un menor caudal de investigaciones sobre el tema; ii) la circunstancia, nada desdeñable, de que la gestión de las masas patrimoniales de titularidad pública constituya una “actividad privada” de las entidades a las que aquéllas pertenecen y que en ella se sigan criterios generalmente ajenos a lo científico o académico y, por lo tanto, escasamente susceptibles de un análisis de estas características; y iii) el que la práctica totalidad de normas reguladoras

de la materia –generalmente escasas, por otra parte— haga hincapié en los aspectos procedimentales del instituto, muy poco aptos para el análisis profundo o la exégesis brillante, caldo de cultivo indispensable para la controversia doctrinal de alto nivel.

En esta percepción del actual estado de cosas en la materia – creemos que ajustada a la realidad y alejada de cualquier sesgo pesimista – viene a reafirmarnos, y a servirnos de consuelo, la reflexión que, sobre la consideración disciplinar de la gestión de los patrimonios inmobiliarios, efectuaba Julian DIAZ III (op. cit.) al señalar que *“la gestión inmobiliaria como ciencia es un ejemplo de disciplina embrionaria (knowledge-seeking discipline) carente de un interés mayoritario y caracterizada, por tanto, por un acervo de lenta evolución. La disciplina financiera como ciencia representa todo lo contrario. En ella, unos postulados teóricos y metodológicos fueron asumidos por un amplio número de investigadores y la generación de un cuerpo doctrinal se desarrolló de manera rápida y profunda”* [y con él, VEALE (op.cit.), MANNING & ROULAC (1999) y otros].

Precisamente es esta situación, junto con el interés innato que a nuestros ojos posee el instituto de los patrimonios inmobiliarios públicos, la que nos lleva a plantearnos el presente trabajo de investigación. Quisiéramos con él, dentro de su necesariamente limitado campo de acción, sentar unas bases definitorias de cuál sea el concepto de patrimonio inmobiliario público y sus características esenciales para, desde ellas, adentrarnos en los aspectos básicos de su gestión; tales como:

- a) la propia definición de la misma,
- b) las similitudes y diferencias que la titularidad pública entraña respecto de los patrimonios gestionados por las corporaciones privadas,
- c) la posibilidad de detectar unos principios generales que rijan la actuación de las entidades públicas en la materia, o
- d) la definición de diferentes marcos estratégicos a este respecto.

Con mayor motivo, la experiencia acumulada tras casi una década desde de la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas hace aún más oportuno este empeño, modesto pero decidido, de contribuir a la puesta en valor de unos aspectos nada desdeñables de la gestión pública precisados de una reflexión técnica y objetiva.

Todo ello, junto con la necesidad de contribuir desde una perspectiva científica a superar la actual crisis económica por la que atraviesa nuestro país —fruto, entre otros muchos factores, de una desmesurada especulación en el ámbito inmobiliario (BELLOD, 2007; 2010)— exigiría la atención inmediata del análisis económico respecto de un sector que, tradicionalmente, ha quedado orillado del mismo.

En este sentido, nos parece obligado propugnar la introducción de las técnicas de análisis cuantitativo más pertinentes en la investigación sobre los distintos elementos que integran la actividad inmobiliaria entre los que, cada vez más, la gestión económica de activos inmobiliarios va adquiriendo carta de naturaleza.

La más correcta administración de una cartera de bienes inmuebles, ya sea de titularidad pública o privada, debe prestar atención a distintos aspectos, comunes por otra parte a la gestión de cualquier otro tipo de activos de naturaleza económica, tales como:

- la adecuada composición de la propia cartera,
- el equilibrio entre la rentabilidad esperada y el riesgo contraído, o
- la definición de una estrategia acorde con los objetivos fijados.

Por lo que se refiere más concretamente a la actividad inmobiliaria ejercida por el sector público, resulta incuestionable que, en su conjunto, los inmuebles públicos han de ser considerados como un requisito para la prestación del servicio público; fundamentalmente, como los lugares en los que —en condiciones laborales adecuadas— los funcionarios y demás trabajadores del sector público desarrollan sus funciones. La obligación que adquieren los poderes públicos de garantizar la prestación del servicio o la utilización general de los inmuebles de que son titulares, en las debidas condiciones tanto para los que en ellos trabajan como para los que a los mismos

acuden, constituye el primer reto a tener en cuenta cuando de gestión inmobiliaria pública se trata.

No obstante, las necesidades de los usuarios –derivadas directamente de la dignidad de la función pública a desempeñar– deben compatibilizarse con otro aspecto fundamental: las limitaciones presupuestarias exigen que los costes generados por la propia prestación del servicio público sean objeto de un esmerado control; y, entre aquéllos, adquieren singular relevancia los relativos al mantenimiento de un cuantioso parque inmobiliario en las debidas condiciones de utilización.

Por último, no son pocos los gobiernos que enfocan el tratamiento que a los inmuebles públicos deba darse desde el punto de vista de la consecución de objetivos políticos concretos, entre los que suele destacar recurrentemente la reducción del déficit público.

Sea como fuere, de los modelos de gestión inmobiliaria pública adoptados por los países de nuestro entorno se deduce que todos ellos coinciden en un objetivo básico, que no es otro que la mejora o la introducción, en su caso, de criterios de eficiencia en la gestión del conjunto de inmuebles de que son titulares.

Esta finalidad pretende conseguirse a través de distintos mecanismos, siendo prácticamente coincidentes todas las Administraciones Públicas analizadas en atender fundamentalmente los siguientes: 1.- el control del gasto público mediante la reducción de la superficie de trabajo asignada a cada empleado público; 2.- la limitación del coste de los alquileres que sean precisos para el normal desenvolvimiento de la función pública; 3.- la optimización de los mecanismos de gestión patrimonial, centrados en la búsqueda del modelo de estructura organizativa más acorde con las características de la cartera inmobiliaria a administrar y la situación socioeconómica del país; y 4.- la obtención de ingresos netos mediante la enajenación de los inmuebles declarados innecesarios para el servicio público.

Por ello, la evaluación sistemática de los programas de gastos se ha convertido en una componente esencial de las iniciativas que tienen por objetivo la mejora de los procesos de asignación de recursos y el incremento de la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas, de la que no puede sustraerse la gestión inmobiliaria pública (OAGC, 1997).

Con carácter general, estas iniciativas tienen por objeto el desarrollo de instrumentos que favorezcan el perfeccionamiento de los servicios públicos, la reducción del déficit presupuestario y la optimización en la asignación de recursos personales y materiales.

No nos consta, sin embargo, el empleo de técnicas cuantitativas para la evaluación de la eficiencia en la consecución de los objetivos de las Administraciones Públicas europeas en materia inmobiliaria, lo que nos ha llevado a plantearnos el actual trabajo con el deseo de explorar nuevas vías en la aplicación de aquéllas.

Para ello, hemos centrado nuestro análisis en varios aspectos que juzgamos fundamentales y que integran las tres PARTES en que podemos dividir nuestra exposición, tal como recoge el siguiente apartado.

I.2. Estructura de la tesis

- La primera de ellas, comprensiva de los dos primeros capítulos — *1. Los bienes de titularidad pública: concepto, integración y caracterización* y *2. El patrimonio inmobiliario público*, respectivamente— la dedicamos:
 - A) a la caracterización de los propios patrimonios públicos, tanto desde su vertiente jurídica como de su evolución histórica y trascendencia económica, dedicándole el Capítulo 1 de este trabajo,

B) a la definición, obligatoriamente más restringida, de lo que denominamos patrimonio inmobiliario público; y esto a través de una doble consideración: a) la de la reseña de las características esenciales del sector inmobiliario genéricamente considerado, y b) la de la concreción de las actividades económicas que lo caracterizan en el ámbito de actuación de las entidades públicas, en la primera sección del Capítulo 2.

C) al análisis de lo que representa la gestión inmobiliaria pública en España, en la parte final de dicho Capítulo 2.

- La segunda, que comprende el Capítulo 3, *La gestión disciplinar de los patrimonios inmobiliarios públicos*,— presta atención:
 1. A la consideración de la gestión inmobiliaria pública como entidad disciplinar autónoma que, día tras día, se hace acreedora de un reconocimiento incomprensiblemente postergado y al planteamiento de la concepción estratégica como futuro elemento esencial de dicha gestión guiada por criterios de eficiencia, transparencia y defensa del interés general.
 2. Al estudio comparativo de algunos modelos que consideramos específicamente paradigmáticos (el australiano, el sueco y el chileno), junto con los más representativos de nuestro entorno (el alemán, el británico, el italiano o el francés) para dedicarnos
 3. Al análisis más pormenorizado de las propuestas que, sobre la materia, efectúa la más reciente legislación española.

- Finalmente, la tercera parte, que engloba los dos últimos capítulos —4. *La utilización de técnicas cuantitativas para la medición de la eficiencia en la gestión de las propiedades públicas*, 5. *Aplicación práctica de técnicas para la evaluación de la eficiencia de la gestión inmobiliaria pública: el empleo del Data Envelopment Analysis (DEA) y el análisis simplificado* — se consagra a:

la realización de un estudio analítico sobre la eficiencia de una cartera de inmuebles de titularidad pública a través de una triple perspectiva: i.- el análisis DEA; ii.- el análisis de productividad total de los factores, calculando e interpretando los correspondientes índices de Malmquist; y iii.- lo que denominamos análisis conjugado, aportación que consideramos absolutamente novedosa de este trabajo.

- Cerramos el contenido de la tesis con unas *Reflexiones finales y posibles líneas de investigación futura* a las que siguen las referencias bibliográficas utilizadas en su redacción.

I.3. Y una nota al pie...

En las primeras páginas de esta Introducción hemos mantenido que la situación de incuria doctrinal, junto con el interés innato que a nuestros ojos posee el instituto de los patrimonios inmobiliarios públicos, es la que nos lleva a plantearnos el presente trabajo de investigación.

Creemos haber expuesto sucinta, pero claramente, la primera parte de la oración, pero consideramos que no estaría de más, aun cuando pueda resultar académicamente irrelevante, explicar el por qué de nuestra particular afición a lo inmobiliario público:

Mi primera titulación académica es la de Arquitecto Superior; a la obtención de la misma —lógicamente mediante la adquisición de los conocimientos técnicos, artísticos y humanísticos contenidos en el Plan de Estudios correspondiente— dediqué un intenso periodo de mi vida, del que, junto con alguna pequeña decepción, guardo un gratísimo recuerdo.

Con la titulación recién estrenada, y en vez de dedicarme al ejercicio libre de la profesión como era el empeño de una abrumadora mayoría de mis compañeros, inicié los pasos para dar cumplimiento a otra de mis vocaciones: el servicio público. Así fue como, en octubre de 1985, comencé la preparación de las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Especial de Arquitectos Superiores al Servicio de la Hacienda Pública. Del periodo de preparación y superación de pruebas, que duró exactamente un año, de fecha a fecha, aún mantengo muy grata memoria —cualidad ésta, por cierto, nada desdeñable para afrontar una oposición—.

Precisamente, esta buena memoria hace que recuerde, como si fuera ayer, que en el segundo de los exámenes orales —precisamente el dedicado a Teoría Económica y Hacienda Pública y a Derecho Financiero y Tributario— celebrado el 17 de julio de 1986, día inmediato posterior a aquel famoso 5-0 infligido por la selección española de fútbol a la danesa en el Mundial de México, extraje de la bolsa de bolas que me tendía el secretario del Tribunal la correspondiente al *Tema 13. La Hacienda Pública Extraordinaria: El Patrimonio del Estado*, en el que se hacía mención a lo dispuesto en la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado, de 1964.

Tampoco le di al asunto mayor trascendencia; lo defendí muy dignamente, apreciación que fue compartida por el Tribunal, circunstancia que siempre resulta muy de agradecer, y al día siguiente ya estaba preparando los siguientes ejercicios.

El caso es que, aprobada la oposición y hallándome en mi destino de Burgos, tuve oportunidad de optar a un puesto de trabajo en la Subdirección General de Coordinación de Edificaciones Administrativas, dependiente —cosas de la vida— de la Dirección General del Patrimonio del Estado, y cuyas competencias, fundamentalmente, eran las siguientes:

- la coordinación del uso de los edificios de titularidad pública o privada que alberguen órganos administrativos, buscando la optimización de la asignación de los recursos inmobiliarios de la Administración Pública;
- la tasación y redacción de informes técnicos en los expedientes de adquisición, enajenación, permuta y arrendamiento de bienes integrantes del patrimonio o que se pretende pasen a integrarlo, tanto de naturaleza urbana como rústica; y
- la gestión integral de los expedientes de contratación de proyectos de obras de edificación relativos a la construcción, conservación, reforma o reparación de los edificios de titularidad pública que se le encomienden, así como la dirección facultativa, en todas sus fases, de las citadas obras, y de los suministros y asistencias técnicas precisos para el cumplimiento de sus fines.

En esta unidad orgánica presté servicio prácticamente durante dieciocho años, habiendo tenido oportunidad en todo ese tiempo de comprobar, de primera mano y en primera persona, los modos de gestión de la masa inmobiliaria de titularidad estatal sita en todo el territorio nacional.

Precisamente, la toma de conciencia de que los métodos de gestión patrimonial pueden ser mejorados sin que por ello se resientan ni la juridicidad ni el rigor en su tratamiento hizo que me acercara al Programa de Doctorado en Dirección y Administración Pública organizado por el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Instituto de Estudios Fiscales con el objetivo de prestar adecuada atención a esta olvidada materia.

No me corresponde a mí decidir si este empeño ha obtenido el resultado deseado pero, efectivamente puedo decir, y creo que con legítima satisfacción personal, que la presente tesis es fruto de muchos años de actividad profesional orientada siempre al cumplimiento de los intereses generales y de no pocas horas de esfuerzo académico compartido por quienes, en el seno de mi familia, siempre me han prestado su aliento.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1. LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA: CONCEPTO, INTEGRACION Y CARACTERIZACION.

Antes de adentrarnos en el análisis de lo que denominaremos “patrimonio inmobiliario público” nos parece obligado detenernos, siquiera porque lo genérico debe anteceder a lo específico, en la consideración de qué sea un “patrimonio público” y derivar de ello sus notas esenciales y las características que le son propias.

Asumida apriorísticamente la naturaleza jurídico-financiera de la institución patrimonial pública, resulta forzoso el proceder, con carácter previo a cualquier otro análisis, a un estudio de su entidad jurídica, por lo que éste y no otro es el enfoque que hemos de dar a los siguientes párrafos. Y ello porque que sólo el conocimiento de la esencia jurídica de una institución permite comprender el marco en que puede desarrollar sus efectos su naturaleza económica.

1.1. CONCEPTO DE LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA.

1.1.1. CONSIDERACIÓN DOCTRINAL DE LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA.

Distintos autores, tanto nacionales como extranjeros, han fijado su atención en esta materia, siendo quizás los italianos los que mayores esfuerzos han efectuado en su análisis. Dentro de éstos, a título enunciativo, ZACCARÍA (1974) propugnaba que *“en sentido amplio, por patrimonio de los entes públicos se entiende el conjunto de bienes, inmuebles y muebles, corporales e inmateriales, que forman el objeto de derechos reales correspondientes al ente público”*, mientras que DI RENZO (1957) entendía por tal *“el conjunto de bienes inmuebles pertenecientes al ente público no destinados al servicio público, y los derechos o las acciones de ellos dimanantes, así como el conjunto de títulos representativos de los valores invertidos por aquél, bajo forma de participación, en las empresas privadas”*.

Muy consciente de su contenido económico, INGROSSO (1930) apuntaba que *“el concepto de patrimonio”* –en tanto que instituto de carácter público – *“no coincide con el propio del Derecho privado y se aproxima más al concepto económico, que entiende el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se constituye y se desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento. Coincide con el concepto de patrimonio en Derecho privado solamente en la parte que se refiere a los bienes disponibles”* – que dentro de la mayor parte de las construcciones doctrinales son aquellos de los que las entidades públicas pueden desprenderse sin cortapisas con la finalidad primordial de allegar fondos al Tesoro -; *“pero aun esta coincidencia no es total. Pues su régimen jurídico no es, en primer lugar, el dispuesto para los bienes pertenecientes a los particulares, sino el establecido en la ley propia y, sólo donde ésta falta, este último”*.

Por su parte, algunos autores alemanes– con FORSTHOFF (1958) a la cabeza – reconocían la existencia de objetos poseídos por las organizaciones administrativas como propiedad privada sobre los que disponían de acuerdo con las reglas del Derecho privado y, sobre todo, que utilizaban conforme a dichas reglas, constitutivos del denominado “patrimonio fiscal” (finanzvermögen), caracterizado por su productividad económica y su contribución a la financiación de las Administraciones (GARRIDO FALLA, 1961).

En nuestro país, SAINZ DE BUJANDA (1989) mantiene un concepto muy amplio de lo que deba entenderse por patrimonio público, y así señala que *“el recurso financiero patrimonial está constituido por el conjunto de derechos reales subjetivos, de titularidad pública, cuyo ejercicio sea susceptible de contemplarse dentro de un determinado ordenamiento, desde la perspectiva de una explotación dirigida a la obtención de rendimientos dinerarios”* para culminar esta construcción manifestando que *“por patrimonio del Estado”* – léase público – *“ha de entenderse el núcleo de normas y de principios que integran el «recurso financiero patrimonial», concebido como fuente generadora de ingresos públicos a través de relaciones jurídico-personales surgidas en el ámbito del Derecho privado y asumidas activamente en el ámbito del Derecho público como instrumentos puestos al servicio del interés general”* .

Para SAINZ DE BUJANDA (op. cit.) parece evidente el carácter finalista del instituto patrimonial, aspecto sobre el que incidiremos más adelante al tratar, precisamente, de la finalidad o razón de ser de los bienes y derechos de titularidad pública.

Por último, FALCON Y TELLA (1982) sintetiza al decir que, *“en un sentido muy amplio, podría entenderse por « patrimonio público» el conjunto de los bienes y derechos de contenido económico de que son titulares el Estado y los demás entes públicos”*, introduciendo un elemento capital en la consideración de todo patrimonio público, cual es el contenido económico en él subyacente.

1.1.2. CONSIDERACION LEGAL DE LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA. ANÁLISIS COMPARADO.

Siendo importantes las opiniones que, sobre el concepto de patrimonio público, o bienes y derechos de titularidad pública, han expresado distintos investigadores y profesores universitarios, resulta mucho más trascendente para el objeto de nuestro trabajo la configuración que a este instituto público le confieren las normas que, en última instancia, lo definen y permiten que despliegue sus potencialidades en un marco socioeconómico concreto.

Por ello, dedicaremos este apartado a exponer sucintamente distintas opciones adoptadas por la normativa de algunos países a este respecto.

1.1.2.1. ESPAÑA

Si abandonamos el campo de las construcciones teóricas para tomar como referencia las definiciones que de patrimonio público pueden inferirse de los textos legales que lo regulan, resulta obligada la cita del artº 3.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (B.O.E. nº 264, de 4 de noviembre; págs 38.924-38.967) para el que “*el patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos*”, adscribiéndose, así, al entendimiento extensivo que del instituto patrimonial se había venido imponiendo tras la aprobación de la legislación patrimonial propia de las Comunidades Autónomas españolas.

Como se encargó de poner de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de abril de 2003, dicho concepto “*no reúne dos de los elementos más clásicos de la noción civilística de patrimonio: su «doble faz», al englobar no sólo los bienes y derechos, sino también las obligaciones de contenido económico*” y, precisamente y en segundo lugar, la nítida exclusión de éste de distintos elementos a que hace referencia la propia Ley al señalar que en la masa patrimonial “*no se entenderán incluidos (...) el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda*” (artº 3.2. LPAP), “*pese a que todos ellos constituyen, en términos cuantitativos, cualitativos y de facto, la parte más importante y esencial de ese patrimonio global*” (2003a; 36). No obstante, el propio Dictamen concluye que esta construcción es plenamente acorde con el modelo previsto por nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que “*la Ley General Presupuestaria separa la Hacienda Pública, uno de cuyos elementos integrantes es el dinero público, y el Patrimonio del Estado, configurado como una de las fuentes de producción de aquél*” (2003a; 36-37).

Esta amplísima concepción del patrimonio público se aparta de la tradicionalmente encarnada por la anterior Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, que defería su composición, exclusivamente, a: **1º**) los bienes que, siendo propiedad de una entidad pública, no se hallasen afectos al uso general o a los servicios públicos; **2º**) los derechos reales y de arrendamiento de que la entidad fuera titular, así como aquellos de cualquier naturaleza que derivasen del dominio de los bienes

patrimoniales; y 3º) los derechos de propiedad incorporal que pertenezcan a la citada entidad pública.

Y es que la nueva regulación positiva del instituto patrimonial público en nuestro país – que tomamos como referencia obligada pero no como primordial objeto de estudio, no lo olvidemos – ha apostado por englobar dentro del mismo tanto a los bienes y derechos que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público – que constituyen el dominio público e integran la categoría de bienes y derechos demaniales – como a los que, perteneciendo a sujetos públicos, no participan de dichas características – denominados bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales.

En esto se ha seguido la línea marcada por las distintas normativas de ámbito autonómico, promulgadas desde la entrada en vigor de los respectivos Estatutos de Autonomía, y cuya referencia detallada omitimos dada la naturaleza genérica buscada para esta rúbrica del presente trabajo. No obstante, y dada su trascendencia, sobre la dicotomía “patrimonio / demanio” incidiremos más adelante en este trabajo.

La existencia en nuestro país de diecisiete Comunidades Autónomas, cada una de las cuales cuenta con su propia ley dedicada al tratamiento de los bienes y derechos de titularidad autonómica, haría excesivamente prolija la mera mención de los criterios seguidos por cada una de ellas para la caracterización de sus propiedades públicas, excediendo con mucho el objeto de este trabajo. No obstante, y con carácter general, emplean el concepto amplio que ha venido a recoger la actual Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas estatal.

En cualquier caso, no quisiéramos finalizar esta reseña sin efectuar un breve repaso al concepto patrimonial contenido en la legislación aplicable a los entes locales. En este sentido, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 7 de abril de

1985, preveía que *“el Patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan”*, clasificables aquéllos en bienes de dominio público y bienes patrimoniales según el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986, mientras que para la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y a sus solos efectos, se consideraba *“patrimonio de las Entidades Locales al constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales y/o personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público”* retomándose así el criterio restringido preconizado en la aún vigente Ley del Patrimonio del Estado de 1964..

1.1.2.2. OTRAS REFERENCIAS

Aun cuando, matizadamente, coincidimos con VANACLOCHA (1980) en que *“el examen del Derecho comparado resulta, en materia de Patrimonio del Estado”* – patrimonios públicos, para nuestro objetivo – *“de una utilidad muy relativa, puesto que la existencia de problemas específicos en cada uno de los países, las diferencias de su evolución histórica y los distintos objetivos y perspectivas desde los que se ha afrontado la regulación de la propiedad pública convierten en difícilmente transferibles los principios e incluso las normas de detalle adoptadas en cada uno de ellos”*, consideraríamos incompleta nuestra exposición sobre el concepto legal de patrimonio público si no hiciéramos unas mínimas referencias a la situación más allá de nuestras fronteras.

Para ello hemos elegido los casos francés y mejicano: el primero por cuanto es el que en primer lugar reguló, de manera sistemática y moderna, las propiedades públicas; el segundo por su interés desde el punto de vista de la perspectiva latinoamericana y su indudable trascendencia como fruto de una profunda reflexión sobre el destino que, a los bienes de muy distintos propietarios –particulares, instituciones religiosas, etc...- debería darse tras un proceso revolucionario que pretendía institucionalizarse.

A) FRANCIA.- Así, para el Code du Domaine de l’Etat francés, aprobado por Decreto 62-298, de 14 de marzo de 1962 (Journal Officiel; 18.3.62), *“el patrimonio*

(domaine) nacional comprende todos los bienes y derechos mobiliarios e inmobiliarios que pertenecen al Estado” (art. L1); distinguiendo acto seguido que “aquellos de los bienes contemplados en el artículo precedente que no son susceptibles de propiedad privativa por razón de su naturaleza o del destino que se les ha dado, se consideran integrantes del dominio público (domaine public) nacional. Los restantes constituyen el patrimonio privado (domaine privé)” (art.L2).

Esta distinción, propia de los sistemas jurídicos de tradición romana, fue consagrada ya por el Decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 22 de noviembre de 1790 que definió el Dominio Público Nacional como *“el compuesto por el conjunto de bienes corporales e incorpales, muebles e inmuebles, afectados a la Nación y destinados a la utilización o protección generales”*, integrando el patrimonio privado, de manera residual, los bienes y derechos pertenecientes a la República no incluidos en el dominio público.

B) MÉXICO.- En otra línea bien diferente, la Ley General de Bienes Nacionales mexicana, de 23 de marzo de 2004, opta en su artº 6 por la enumeración extensa de aquellos que constituyen el dominio público de la Federación – desde los de *“uso común”*, relacionados en el artº 7 hasta *“los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano”* (artº 6. XIX) pasando por *“los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley”* (artº 6. VI) –; dejando indefinido su dominio privado – que, con bastantes cautelas y en perífrasis estaría integrado, entre otros, por aquellos bienes *“que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley.*

Mientras que la mencionada Ley, de 31 de octubre de 2002, cita, sin conceptuarlos, los “*bienes del dominio privado de la Federación*” (artº 1. VIII) que, por exclusión, serán aquellos que “no son del dominio directo de la nación, que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público, a una obra o propósito de interés colectivo y cuyo dominio puede la federación transmitir por cualquier título traslativo a los particulares”.

Para el Legislador mexicano – muy preocupado ya desde la redacción de la Constitución de 5 de febrero de 1917 por la regulación detallada del régimen de propiedad, en general, y de los bienes de titularidad pública, en particular –está claro que el patrimonio nacional está compuesto por ambas categorías de bienes (artº 3.III), cuya descripción detallada y régimen jurídico se recoge en los más de ciento cincuenta artículos de que consta la ley que reseñamos y la de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, también citada .

1.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS BIENES DE TITULARIDAD PÚBLICA.

Brevemente expuesto el alcance que al concepto de bienes de titularidad pública le confieren tanto la doctrina académica como el ordenamiento jurídico positivo, nos corresponde ahora referirnos a los tres elementos esenciales que los hacen diferenciarse de cualesquiera otras masas o conjuntos de bienes y derechos de que pueda ser titular cualquier sujeto del Derecho. En este sentido, nos referiremos a su elemento objetivo —esto es, qué bienes y derechos son susceptibles de integrar la categoría a la que estamos dedicando este trabajo—; a su elemento subjetivo —qué entidades o personas jurídicas están llamadas a poseer masas patrimoniales que puedan denominarse públicas con total propiedad—; y, en último término, al elemento formal que les otorga una peculiaridad distintiva —en suma, a su concreto y específico régimen jurídico.

Así, y sobre estos tres pilares, tendremos establecida la base sobre la que se ha venido construyendo tradicionalmente el instituto patrimonial público, dedicándoles los siguientes apartados:

1.2.1. EL ELEMENTO OBJETIVO: LA COMPOSICIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

Por lo que se refiere a la composición de los patrimonios públicos, la gran amplitud con que se vienen conceptuando tanto por la doctrina como en los textos legales hace que puedan integrarse en los mismos todo tipo de bienes y derechos, sin más límites que los que la propia norma reguladora de los mismos desee establecer.

Esta circunstancia es una característica peculiar de los patrimonios de titularidad pública. Así, mientras que en el caso de los particulares – tanto a título individual como colectivo – su patrimonio está constituido por los bienes, derechos y acciones, pero también por las cargas y obligaciones, de que se es titular, las entidades públicas pueden, al alumbrar las normas de regulación de aquél, establecer el marco de

delimitación del propio concepto de patrimonio, dejando fuera – con carácter general – no sólo las obligaciones con contenido económico de la entidad sino, y esto es lo más importante, distintos tipos o categorías de bienes o derechos.

Así, desde nuestro punto de vista y con apoyo en el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país, podrán integrar un patrimonio público:

a) los bienes inmuebles, en el sentido más comúnmente aceptado y, en general, en el previsto en el artº 334 de nuestro Código Civil;

b) los bienes muebles, tal como se contemplan en los artº 335 y 336 del mismo cuerpo legal;

c) los semovientes;

d) cualesquiera derechos reales que no estuvieran incluidos en el apartado a) anterior;

e) los derechos de naturaleza personal constituidos a favor de la entidad pública correspondiente;

f) los derechos de propiedad incorporal de que fuere titular, tales como los agrupados bajo las denominaciones de propiedad industrial y propiedad intelectual;

g) los buques y aeronaves de cualquier especie;

h) las concesiones y autorizaciones administrativas que se considerasen no incluidas en los apartados precedentes; e

i) los títulos de cualquier naturaleza representativos de capital en sociedades de carácter mercantil.

Y de entre todos ellos, el presente trabajo tiene por objeto específico los inmuebles y los derechos de naturaleza real o personal que sobre los mismos recaigan, ocupándonos más delante de su más cabal configuración como patrimonio inmobiliario público.

Resulta evidente, pero no debemos silenciarlo, que razones de orden público exigen que los entes públicos sólo sean titulares de bienes de tráfico lícito y de derechos que sobre los mismos recaigan, y cuyo contenido no sea constitutivo de delito. Así, por ejemplo, los frutos de las aprehensiones de sustancias estupefacientes, de material pornográfico o de objetos reproducidos contraviniendo los derechos de propiedad intelectual, estarán destinados – tras su empleo como prueba en el procedimiento administrativo o judicial correspondiente – a su destrucción, mientras que las de los instrumentos de lícito comercio vinculados a la comisión de la infracción – vehículos de todo tipo, equipos informáticos, etc... – sí podrán integrarse en la masa patrimonial pública de que se trate. En lo relativo a estas cuestiones, no deben perderse de vista las convenciones internacionales sobre protección de la flora y la fauna amenazadas, que han provocado curiosas singularidades con la intervención y decomiso de ejemplares vivos de especies protegidas.

1.2.2. EL ELEMENTO SUBJETIVO: LA TITULARIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

En el tratamiento de lo relativo a la titularidad de los patrimonios públicos emplearemos un doble enfoque:

1.- De una parte, reseñaremos la evolución que, a lo largo del tiempo, ha experimentado el instituto patrimonial hasta llegar a su configuración actual, desde su vinculación a la persona del monarca hasta su adscripción funcional a la institución estatal moderna, puesto que es de aceptación prácticamente unánime el que las entidades públicas constituyan masas de bienes y derechos sin más límites ni condición que los que las condiciones del momento parezcan aconsejar (CONSEJO DE ESTADO, 2003a) y sin que las mismas estén inmediatamente destinadas al uso general o al funcionamiento de los servicios públicos.

2.- Por otra, glosaremos brevemente la problemática que, en el momento presente y para un tratamiento genérico de los patrimonios de titularidad pública, representa la multiplicidad de entes, organismos y sistemas que pueden calificarse, con rigor, de públicos. En esta tarea nos atenderemos, por obvias razones de simplificación y por entender que el modelo teórico pueda ser de general aplicación, a lo previsto en la legislación española y en la sistematización que de la misma pueda deducirse.

1.2.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA TITULARIDAD DEL PATRIMONIO PÚBLICO.

Siquiera brevemente, hemos de hacer notar que los patrimonios públicos han gozado siempre de un contenido económico evidente se pone de manifiesto sin más que repasar su devenir histórico.

Sin necesidad de remontarnos a otros momentos históricos precedentes, podemos considerar al Derecho Público romano como origen de la configuración que, con muy escasas y poco significativas modificaciones, ha llegado hasta nuestros días en lo relativo a los patrimonios de titularidad pública. Efectivamente, y tal como señala FERNÁNDEZ DE BUJAN (2000), dentro de las *res publicae* – que eran aquellas que pertenecían al pueblo– se distinguían las *res publicae in publico uso*, constituidas por los bienes de propiedad pública destinados al uso colectivo y gratuito para todos los miembros de la comunidad, tales como fuentes, calzadas, puertos, etc... —plenamente identificables con lo que actualmente se denomina unánimemente por la doctrina como “dominio público” o *demanio*—, y las *res publicae in pecunia populi* o *in patrimonio populi*, que eran las que producían beneficios económicos al Estado —y que podrían identificarse en el momento presente como “bienes patrimoniales” en sentido estricto, o *patrimonio*—. Era precisamente, esta segunda categoría la que se caracterizaba por estar sujeta a un régimen jurídico similar al de los bienes de los particulares, siendo por tanto susceptible de negociación jurídica, como en la actualidad con las reservas que más adelante expondremos.

Tras la caída del Imperio Romano, y si seguimos al profesor GARCIA DE VALDEAVELLANO (1975), aunque en un primer momento no se distinguía con claridad entre los bienes públicos y los privados del monarca, ya a mediados del siglo VII quedó perfectamente establecida la diferenciación entre la Hacienda del Estado y el Patrimonio regio, constituido éste por los bienes que el rey adquiriría durante su reinado con carácter de propiedades de la Corona y que pasaban a su sucesor.

En la Europa cristiana altomedieval pronto dejó de distinguirse entre la Hacienda real o estatal y el patrimonio privativo del monarca, y ambos estuvieron prácticamente confundidos en los diferentes Estados, quedando incluso identificados e indiferenciados la Hacienda Pública y los bienes territoriales de la Corona, tal como recoge SCHUMPETER (1918).

Con carácter general, los príncipes europeos, durante los siglos XIV y XV se encontraron cada vez en mayores aprietos de orden económico y financiero, lo que sin duda puede ser puesto en relación con la gestación de los Estados nacionales y la evolución del cuerpo social. Los crecientes gastos militares y de mantenimiento de una corte estable hacían claramente insuficientes las rentas de los patrimonios fiscales de las diferentes Casas reinantes.

Se hacía imprescindible, pues, la votación de servicios en los diferentes Estados, con el consiguiente descontento de la población, puesto de manifiesto en numerosas rebeliones de origen fiscal, evidenciándose que la vieja concepción de una hacienda patrimonialista, sustentada en la brumosa distinción entre propiedades patrimoniales del monarca y propiedades públicas, debería ser sustituida por otra más acorde con la evolución de la vida económica de las Naciones modernas. Por todo el continente europeo los antiguos derechos y potestades del príncipe se transformaron en poder del Estado; y, en primer lugar, el concepto «patrimonial» de los derechos del soberano fue transferido al poder del Estado por él regido, convirtiéndose el Estado en el referente real en la esfera pública.

Ya en el último tercio del siglo XVIII, el mismo Adam SMITH (1776) mostraba interés por los aspectos relativos a los ingresos derivados de las propiedades públicas, llegando a manifestar que un buen número de naciones poderosas habían obtenido sus principales rentas de las tierras o predios públicos, si bien *“al presente, no hay en Europa Estado civilizado de ninguna especie —obsérvese que ya no se hace mención al soberano— que derive la mayor parte de sus rentas públicas de tierras que sean de privativo dominio del mismo Estado”*, propugnando que la venta de las mismas produciría *“una suma considerable de dinero”*. Resultaría, en todo caso, *“muy provechoso a los intereses de la nación sustituir semejantes rentas por otras de especie distinta, distribuyendo aquellas tierras entre los particulares, sea por renta o del modo más a propósito a las circunstancias del país”*.

Puede deducirse de esta breve cita que ADAM SMITH —unánimemente considerado como el fundador de la moderna Ciencia Económica— preconiza la más adecuada gestión de los bienes de titularidad pública —*“sea por renta o del modo más a propósito”*— como uno de los mecanismos para allegar fondos al tesoro público y evitar inútiles dispendios en el mantenimiento de masas patrimoniales escasamente rentables.

Hallamos, pues, claramente definida en la obra del escocés la doble perspectiva con que debe ser considerada la gestión de los patrimonios públicos: la generación de los ingresos y el control de los gastos que de su misma existencia pueden derivarse; o, lo que es lo mismo, la razón de ser de la disciplina hacendística pública.

La preponderancia de las ideas liberales en política económica durante buena parte del siglo XIX en la mayoría de los países industrializados y el énfasis puesto en los aspectos comerciales de aquélla, trajeron como consecuencia un cierto menosprecio de la propiedad territorial, a lo que debía unirse la consideración de que las entidades públicas no eran diligentes administradoras de sus bienes. Esto se puso manifiestamente a las claras en los imperfectos procedimientos de realización de bienes procedentes de

desamortizaciones con lo que, indefectiblemente, los ingresos patrimoniales experimentaron un significativo declive en la composición de las distintas Haciendas Públicas nacionales.

Este paulatino deterioro de la institución patrimonial, las reiteradas crisis de los sistemas económicos a lo largo del primer tercio del siglo XX, la convulsión que representó la II Guerra Mundial y la generalización de las teorías keynesianas, generaron en el campo de la Hacienda Pública una profunda reflexión acerca de la necesidad de una nueva configuración del papel de los patrimonios públicos, cuyos aspectos fundamentales consistirían en:

- a) la evolución de la composición de la propia masa patrimonial, desde la predominancia de los bienes raíces a la de los valores mobiliarios;
- b) la vinculación de los bienes y derechos constitutivos del patrimonio a la consecución de objetivos tales como la prestación de servicios públicos perfeccionados, a través de la afectación directa de elementos patrimoniales, o el desarrollo de la industria nacional, mediante la constitución de empresas públicas específicas o la adquisición de paquetes significativos de títulos en sociedades operantes en sectores estratégicos; y
- c) la intervención, en suma, en la vida económica nacional con una orientación predeterminada; intervención de la que no se siguen siempre los resultados apetecidos para el interés general de la respectiva nación.

Estos párrafos finales marcan —como tendremos ocasión de exponer con más detalle a lo largo de este trabajo— las directrices que, en materia de gestión de los patrimonios de titularidad pública, vienen aplicando, con unos u otros matices, las Administraciones públicas.

1.2.2.2. DELIMITACIÓN DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO.

Dijimos en su momento que, en la tarea de acotar la personalidad pública de los distintos organismos o entes a los que nos podremos referir como titulares de patrimonios de esa naturaleza, nos fijáramos exclusivamente en el marco definido por la legislación española, y ello por las siguientes razones:

- a) porque nuestro análisis de la institución patrimonial pública – aunque animado de un afán generalista – no puede efectuarse sin dejar de reconocer la importancia que en el mismo tiene su regulación en nuestro país;
- b) porque el intentar siquiera abordar otros marcos de referencia para la configuración de lo que pueda ser un Sector público genérico desbordaría el objeto del presente trabajo, constituyendo por sí solo tema para numerosos trabajos de índole más que académica;
- c) porque el marco definido por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado – en adelante, LOFAGE -, de 14 de abril de 1997, no es extraño a las corrientes predominantes en la materia en el seno de los países integrantes de la Unión Europea ni de la OCDE, a los que nuestro país pertenece;
- d) porque, en suma, esta configuración es perfectamente extrapolable, con las naturales matizaciones y salvedades, a cualquier Organización pública compleja, y
- e) porque la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria contiene una sistematización enormemente clarificadora del denominado sector público estatal, perfectamente aplicable a otras realidades análogas.

El primer problema que plantea la utilización del término “*Sector público*” – integrado, lógicamente, por el conjunto de entidades de esta naturaleza, susceptibles de constituir y administrar un patrimonio propio – es su propia indefinición.

Así, por ejemplo, nuestra Constitución emplea locuciones tales como “Sector público” “Sector Público estatal” – artº 128.2, 134.2, 136.2 – sin precisar el alcance de su contenido o significado concreto, lo que ha llevado a la formulación de distintas interpretaciones sobre el alcance que a las mismas deba darse, y a intentos de caracterización desde diversas perspectivas.

Esto ha conducido a establecer distintas concepciones del Sector Público, que varían dependiendo del enfoque desde el que se produzca el análisis del mismo, por lo que –para nosotros, y a efectos prácticos- se hace imprescindible una sistematización elemental del concepto, para lo que seguiremos un doble criterio:

- i) el de orden administrativo-organizativo, y
- ii) el de carácter económico-presupuestario.

Evitando entrar en una polémica que no se corresponde con el objeto de nuestro trabajo, y centrándonos – por razones de brevedad y generalidad – en el Sector público estatal, —sin olvidar por ello que la trascendencia de la Administración autonómica y de los Entes locales ha adquirido carta de naturaleza propia en nuestro país en los últimos años— adoptaremos los criterios de determinación del mismo contenidos en la LOFAGE y en la Ley General Presupuestaria, por considerarlos los más idóneos a nuestros efectos. Así, éste estaría constituido, de una parte:

A) por el conjunto de entidades y conglomerados orgánicos que, insertos en el complejo sistema de la organización administrativa, se articulan en torno a la Administración General del Estado, en los términos previstos en la LOFAGE —y a la de la Seguridad Social según lo previsto por la legislación que le es propia— ; esto es, y de acuerdo con la redacción de la Disposición Adicional Septuagésima primera de la

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos generales del Estado para 2012, (BOE nº 156, de 30 posterior, pág. 46.585) conforman el Sector Público:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

e) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

f) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a e) del presente apartado sea superior al 50 %.

Y de otra:

B) por aquéllos órganos expresamente mencionados en la Constitución Española que, si bien ejercen sus funciones con independencia del sistema administrativo del Estado, sufragan sus gastos con cargo a los Presupuestos Generales del mismo, y a los que se puede agrupar bajo la denominación de Órganos constitucionales, cuyo régimen patrimonial es el previsto por la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Disp. Adicional 1ª LOFAGE).

Por lo que se refiere al criterio sistematizador de naturaleza económico-presupuestaria, y con arreglo a lo previsto en la Ley General Presupuestaria, cabría distinguir (Esquema 1.1):

- i) el Sector público empresarial, integrado por: a) las entidades públicas empresariales; b) las sociedades mercantiles estatales; y c) las entidades estatales de derecho público y los consorcios, anteriormente mencionados (artº 3.2 LGP);
- ii) el Sector público administrativo, compuesto fundamentalmente por: (a') la Administración General del Estado; (b') sus Organismos autónomos; (c') la Administración de la Seguridad Social, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria; y (d') las entidades estatales de derecho público y los consorcios de carácter no comercial (artº 3.1.b LGP); y
- iii) el Sector público fundacional, integrado por las fundaciones y entidades análogas del sector público estatal.

Cuanto acabamos de exponer se recoge en el esquema adjunto, resultando bastante esclarecedor sobre la complejidad de la composición del Sector público español el Anexo XII de la Circular nº 4/1991, del Banco de España, sobre Normas de contabilidad y modelos de estados financieros, que ha venido siendo objeto de sucesivas modificaciones parciales, recogiendo el elenco de entidades integrantes de aquél tanto en el ámbito estatal como en los autonómico y local.

ESQUEMA 1.1 El Sector Público Español



Con estas breves referencias creemos haber clarificado el panorama relativo a las entidades a quienes puede ser atribuido, en nuestro país, el carácter público y ostentar, por ello, la titularidad de un patrimonio de esta naturaleza.

En cualquier caso, y en evitación de inútiles dispersiones, centraremos la atención de este trabajo, por lo que se refiere al caso español, en los bienes de los que es titular la Administración General del Estado, sin perjuicio de la posible extrapolación a otras entidades públicas de cuantas consideraciones de carácter general puedan formularse al respecto.

1.2.3. EL ELEMENTO FORMAL: SU REGIMEN JURIDICO PROPIO.

Es precisamente la especial significación que la gestión de los bienes y derechos de los que pueda ser titular una Administración Pública posee lo que ha determinado, desde los orígenes, la especialidad de trato jurídico que se defiere a esa concreta masa patrimonial.

El contar con un régimen jurídico propio, y diferenciado del que rige las relaciones jurídico-patrimoniales de los particulares, es inherente a la delimitación del concepto de patrimonio público tal como lo venimos desarrollando hasta ahora. Y, sin embargo esta característica no aparece explícitamente recogida en ninguna de las definiciones citadas hasta ahora. Esta ausencia es comprensible en las tomadas de textos legales por cuanto éstos contienen, en sí mismos, la regulación de este régimen jurídico específico, pero sí se echa de menos en las construcciones teóricas mencionadas en apartados precedentes.

Sea como fuere, el caso es que —en el marco del Derecho positivo, que es donde debe residenciarse esta materia— todos los países de nuestro entorno socio-cultural

—europeos, latinoamericanos, o de la OCDE— cuentan con normas legales que regulan los bienes y derechos de titularidad administrativa, a la par que las disposiciones sobre sus entidades de Derecho público contienen preceptos de administración patrimonial en la práctica totalidad de los casos.

Incluso son los propios textos constitucionales los que consagran, de una forma u otra, la existencia de prerrogativas en materia de propiedades públicas de la nación. Así, entre otros, artº 27 de la Constitución mejicana, de 5 de febrero de 1917; artº 14 y 15 de la Ley Fundamental de Bonn, de 1948; artº 42 de la Constitución de la República italiana, de 27 de diciembre de 1947; artº 89 y 90 de la portuguesa de 1976.

En concreto, la vigente Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, en su artº 132 establece:

“1º. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”.

“3º. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

En este punto, nuestra Constitución es heredera de una tradición que se inició con la de 18 de junio de 1837, promulgada bajo la Regencia de D^a. María Cristina de Borbón Dos-Sicilias, cuyo artº. 74 preveía la necesidad de la autorización de las Cortes, mediante la ley de presupuestos u otra especial, para disponer de las propiedades del Estado por parte del Gobierno y que, de esta forma concreta y limitada, iniciaba la constitucionalización del hecho patrimonial público.

En su moderna configuración, la existencia de este régimen jurídico diferenciado, propio de cada una de las entidades públicas titulares de bienes y derechos, puede ser constatada en nuestro país a partir del Real Decreto de 15 de julio de 1834, por el que se suprime definitivamente el Tribunal de la Santa Inquisición, dándose destino a « *los predios rústicos y urbanos, censos u otros bienes con que le*

habían dotado la piedad soberana o cuya adquisición le proporcionó por medio de Leyes dictadas para su protección» (BAYONA DE PEROGORDO, 1977), desarrollándose paulatinamente a lo largo de casi dos siglos, de manera ininterrumpida, hasta el momento presente.

La conveniencia, incluso necesidad, de dotar al conjunto de bienes o derechos de titularidad pública de una especial cobertura se ha venido justificando, primordialmente, por los aspectos subjetivos de esa misma titularidad.

En tal sentido, la Exposición de motivos de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 1962, se refería a que la legislación entonces vigente en materia de propiedades y derechos del Estado se caracterizaba por la ausencia de una auténtica regulación, puesto que un proceso, hasta entonces puramente administrativo, había conducido a la elaboración positiva del instituto patrimonial estatal. Para el legislador de 1962, *“el campo de acción que a la Administración Pública se le presenta en este sector hace ver la necesidad de establecer un ordenamiento básico que acomode a las realidades actuales la normativa fundamental”*, manteniéndose en ella *“toda aquella gama de facultades, prerrogativas y derechos en sentido estricto que corresponden al Estado en cuanto ente público”*.

Esto es; lo que vendría a caracterizar a los patrimonios públicos para hacerlos acreedores de un trato diferenciado no son las peculiaridades –si las hubiere– relativas a su constitución, mantenimiento o extinción, sino la personalidad jurídico-pública de sus titulares.

Obviando la cuestión del carácter jurídico-público o jurídico-privado de las normas reguladoras de las propiedades públicas –tratada suficientemente por el prof. BAYONA DE PEROGORDO (op. cit.)– nos adentramos, muy sintéticamente, en la *“gama de facultades, prerrogativas y derechos en sentido estricto”* que le es deferida a las entidades públicas, en cuanto tales, como titulares de bienes y derechos con contenido económico. Junto con otras de menor entidad – tales como la facultad de deslinde de oficio, la recuperación posesoria o el desahucio administrativo – aquélla estaba integrada por las notas de la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la

inembargabilidad, cuya diferente intensidad y evolución nos permitirá, más adelante, posicionarnos sobre la clásica dicotomía categórica “dominio público / patrimonio privado”.

No obstante, y con carácter previo, nos parece obligado desarrollar esquemáticamente, las tres características o facultades tradicionalmente insertas en la institución patrimonial que acabamos de citar:

- a) Por inalienabilidad debía entenderse no la prohibición absoluta de enajenar los bienes o derechos integrantes de un patrimonio público, sino la exigencia “ad cautelam” de que dichos actos de disposición contaran con la autorización cualificada que el propio ordenamiento regulador del patrimonio previese – p.ej.: la derivada, en su momento, del artº 6º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1º de julio de 1911, que rigió hasta la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio del Estado, en 1964 -.
- b) La imprescriptibilidad es una nota propia de los bienes de dominio público que, respecto de los patrimoniales, ha sido expresamente derogada en la regulación positiva de los patrimonios administrativos de nuestro país. Y si la mantenemos aquí es porque, a la par que se reconoce el derecho de los particulares a adquirir bienes y derechos por el mero transcurso del tiempo, con arreglo a las normas del Derecho común, las prerrogativas de defensa de los mismos que se le reconocen a las entidades públicas – obligación de inmatriculación, recuperación de la posesión, obligación de custodia, etc... – hacen realmente excepcional la posible pérdida de elementos integrantes del patrimonio en virtud de prescripción adquisitiva por terceros.
- c) La inembargabilidad se configura, por último, como la facultad en virtud de la cual ningún órgano jurisdiccional puede dictar providencia de embargo o despachar mandamiento de ejecución contra los bienes o derechos integrantes de un patrimonio público, ni contra las rentas, productos o frutos del mismo. Esta prerrogativa, que se mantiene incólume respecto de los bienes de dominio público, ha sido aparentemente limitada para los de carácter patrimonial pues, tanto doctrinalmente como jurisprudencialmente –

SSTC 166/1998 y 211/1998; STS 29 enero 1999 – “*se considera que dicho privilegio impide la plena vigencia contra la Administración del derecho a la tutela judicial efectiva*”.

Por ello, el artº 30 LPAP prevé la inembargabilidad de los bienes patrimoniales sólo cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general lo que, en la práctica y dada la generosa redacción del precepto legal, supone la inembargabilidad de los bienes patrimoniales. Frente al peligro de la indeseable extensión de la inembargabilidad a la práctica totalidad de bienes patrimoniales ya reaccionó el CONSEJO DE ESTADO (2003) quien sugirió una redacción alternativa al tenor literal del artº 30.3 del Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, sugerencia sólo parcialmente atendida en la dicción final del mismo recogida en el párrafo anterior.

1.3. LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

Pero con ser importante lo relativo a los elementos objetivos, subjetivos y de orden formal de lo que venimos denominando patrimonios públicos, lo que se nos antoja esencial para su cabal entendimiento es el elemento teleológico de los mismos; esto es, su razón de ser. La exposición con cierto detalle de esta cuestión, como veremos seguidamente, resulta fundamental para entender el por qué las organizaciones públicas modernas deben prestar una especial atención al establecimiento de mecanismos de gestión eficiente de esa masa de bienes y derechos de la que son titulares y a la que hemos hecho referencia al inicio de este trabajo.

Como ya hiciéramos en su momento, abordaremos este aspecto desde una doble vertiente: la académica, como corresponde a una tesis universitaria, y la de política gerencial pública, como exige la propia naturaleza del instituto y nos demanda el objeto mismo de nuestro trabajo.

1.3.1. CONSIDERACIÓN ACADÉMICA DE LA FINALIDAD DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS

Es evidente que la existencia de los patrimonios públicos constituye una realidad incuestionable —y de ella podría inferirse la necesidad de los mismos— pero su finalidad, sin embargo, sí ha sido objeto de una cierta controversia, ciertamente moderada dada la parquedad con que los estudiosos se han manifestado acerca de nuestra materia.

La disputa doctrinal se ha centrado fundamentalmente —por no decir exclusivamente— sobre la adscripción de la institución patrimonial pública a la actividad financiera o a la actividad meramente administrativa de los entes públicos; o, en otras palabras, a si los patrimonios públicos tenían una finalidad financiera o era predicable de ellos otra diferente y difusa.

Así, mientras para algunos autores la finalidad de aquéllos sería primordialmente financiera e inequívoca la pertenencia de dicho instituto al Derecho financiero, otros negarían este hecho y, por último, unos terceros entienden que el interés financiero, o búsqueda de la rentabilidad del patrimonio, no es la finalidad o función esencial del mismo, no pudiendo excluirse que se destine a los fines de interés general a los que las entidades públicas sirven a través de sus distintas formas de actuación. Debemos anticipar, antes de entrar en una somera exposición de estas distintas posturas, que se trata de una polémica de orden estrictamente jurídico por cuanto los economistas, a este respecto, han preferido guardar un prudente silencio en el sobreentendido de que lo relacionado con los patrimonios públicos no resulta de su incumbencia en lo que, a nuestro juicio, yerran gravemente.

En cualquier caso, y dada la naturaleza del debate que tratamos de reflejar, se nos antoja imprescindible efectuar unas acotaciones previas sobre qué entiende la doctrina por actividad y finalidad financieras para relacionarlas con las actuaciones ejercidas por las entidades públicas respecto del conjunto de sus bienes y derechos.

Si seguimos a FERREIRO LAPATZA (1979) podríamos convenir en que la actividad financiera es aquella que consiste esencialmente en la obtención y utilización, por parte de los entes públicos, de unos medios escasos para posibilitar el logro de unos determinados objetivos

Luego si, en sentido amplio, por actividad financiera se entiende la búsqueda de cuantos medios sean susceptibles de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, resulta pertinente plantearse si el patrimonio en cuanto instituto posee esta susceptibilidad o, lo que es lo mismo, la capacidad de los bienes que lo integran para convertirse en fuente de ingresos públicos.

De acuerdo con FALCON Y TELLA (1982), y aun reconociendo que la Hacienda de los entes públicos se basa fundamentalmente en el sistema tributario, no se puede ignorar que siguen existiendo relaciones, aunque no siempre claras y aparentes, entre Hacienda y Patrimonio públicos y, a este respecto, continúa vigente la aportación de BUSCEMA (1976) al reseñar que las mismas ofrecían un doble aspecto: por una parte, la *“aportación de la Hacienda al patrimonio, constituida por el destino de una parte de los medios financieros a la inversión patrimonial”*, y por otra, la *“aportación del patrimonio a la Hacienda, constituida por los rendimientos patrimoniales y cualquier otra entrada derivada de cualquiera de los elementos integrantes del patrimonio”*.

En todo caso, para el primero de los autores recién citado no basta que las actuaciones en torno al patrimonio comporten una entrada o una salida de fondos del erario público para entender que las mismas constituyan por ello actividad financiera. Sería necesaria la concurrencia de un requisito teleológico como el de que dichos movimientos —fundamentalmente los que originan ingresos— estuvieran buscados intencionadamente por la entidad pública titular; esto es, que la concepción del patrimonio se realice con una finalidad financiera, entendiendo por tal la que tendría un doble objeto: la búsqueda de un menor coste en la gestión del propio patrimonio y/o la obtención de un ingreso derivado del mismo.

Pero, y esto nos parece capital, el interés o finalidad financiera no se predicaría normalmente del patrimonio en sí mismo considerado, sino de su gestión pues, como señala SAINZ DE BUJANDA (1985) hay recursos que de un modo inmediato procuran ingresos pecuniarios y otros que lo hacen a través de un proceso de gestión de diversa índole, como es el caso del patrimonio; y en este sentido conviene recordar que Salvatore BUSCEMA (op. cit.) entendía por gestión patrimonial *“el conjunto de operaciones relativas a la adquisición, conservación, utilización, enajenación y transformación de los elementos del patrimonio”*.

En todo caso, cuando se afirma la finalidad financiera de dicha gestión, no quiere decirse que el elemento patrimonial de que se trate esté atribuido a un ente

público para que éste obtenga necesariamente un ingreso del mismo, sino que la gestión de tal elemento patrimonial ha de llevarse a cabo, en cuanto sea compatible con el cumplimiento de los demás fines que aquél tiene atribuidos, con una finalidad financiera, tal como preconiza FALCON Y TELLA (op. cit.).

Sentadas estas premisas básicas, que nos ayudarán a entender cuanto ahora sigue, procederemos a plantear sucintamente las distintas posiciones mantenidas por algunos autores españoles a este respecto:

1. Fue Rafael CALVO ORTEGA (1970) quien, primero y más fundamentadamente, negó la finalidad financiera de la institución patrimonial al señalar que las normas que regulan la obtención y gestión de bienes patrimoniales de los entes públicos no se encaminan directamente a la citada obtención de recursos dinerarios, sino que procuran la gestión más conveniente al interés público de tales bienes patrimoniales. Aun reconociendo que de la gestión del patrimonio de las entidades públicas puede resultar para éstas un ingreso de naturaleza dineraria, tal efecto no es buscado directa e inmediatamente por el legislador, quien intenta conseguir una adecuada gestión de aquél a través de: a) una mejor organización del mismo, b) de un control más perfecto, c) de una depuración jurídica correcta de los bienes y, por último, d) de una afectación conveniente de los mismos a los servicios públicos correspondientes.

Para este profesor, la adquisición y gestión del patrimonio no dinerario de los entes públicos estaría presidida por el principio de la conveniente afectación y no por la idea de obtención de recursos dinerarios. Además, no siempre los entes públicos obtienen recursos dinerarios de su patrimonio. Por el contrario, generalmente se obtienen servicios o productos finales que se aplican directamente, sin modificación alguna, a la producción de servicios públicos o al ejercicio de funciones públicas.

CALVO ORTEGA (op. cit.), en la misma línea, reafirma que mientras la actividad de adquisición y gestión de recursos dinerarios es una *actividad*

administrativa medial, la de incorporación y administración de bienes patrimoniales es una *actividad administrativa final*.

Para este autor, pues, las normas jurídicas que regulan el patrimonio de los entes públicos no forman parte del Derecho financiero porque no se dirigen directamente a ordenar la obtención de recursos de naturaleza financiera o medios de financiación, justo al contrario que las normas tributarias, las relativas al crédito público o a la circulación fiduciaria, cuya finalidad inmediata y directa es la consecución de recursos financieros.

2. Frente a esta postura reacciona BAYONA DE PEROGORDO (1977), para quien la finalidad de los patrimonios públicos es primordialmente financiera e inequívoca la pertenencia de dicho instituto al Derecho financiero indicando que, precisamente, la finalidad que se persigue en el ordenamiento jurídico mediante la configuración del patrimonio —la derivada, en aquellas fechas, de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964— es doble:

- De una parte, se pretende dotar a la personalidad jurídica pública de los medios materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines, revistiendo, desde esa perspectiva, el patrimonio un carácter instrumental o medial.
- De otra, el patrimonio cumple la función de delimitar el ámbito objetivo de la responsabilidad de sus titular frente a terceros constituyendo, en este sentido, la base sobre la que operaría la responsabilidad patrimonial.

Por lo que hace a la gestión patrimonial, en su opinión, existirían argumentos suficientes para defender la inclusión de la actividad de gestión del Patrimonio de las entidades públicas como objeto propio de la actividad financiera, con una importancia

que variaría en función de los criterios políticos y de los principios jurídicos que cada ordenamiento incorporase.

Así pues, para Bayona, y en la medida en que el Derecho financiero se presenta como la ordenación jurídica de esa actividad financiera, la pertenencia del instituto jurídico del Patrimonio público al Derecho financiero quedaría, a su juicio, demostrada.

Esta conclusión se refuerza —según el mismo autor— al analizar las conexiones existentes entre el instituto jurídico patrimonial y otros de inequívoca naturaleza jurídico-financiera, tales como:

i) su reflejo presupuestario, toda vez que los ingresos derivados del patrimonio tienen su adecuado reflejo en las correspondientes partidas;

ii) su vinculación con el gasto público, tanto porque los ingresos que se deduzcan de las relaciones jurídicas que tienen por objeto los bienes y derechos patrimoniales se destinan a la financiación indiscriminada de los gastos públicos, como porque la adquisición o conservación de los mismos, aun en los supuesto en que se realicen con el fin de aumentar su rentabilidad, provocan gastos públicos; y

iii) su relación directa con el ingreso, pues no cabe duda de que los recursos que proporciona la explotación de los bienes y derechos patrimoniales constituye una modalidad de ingresos públicos, constitutivos de una parte de la tradicionalmente denominada Hacienda Pública extraordinaria.

Por todo lo expuesto, es evidente —para BAYONA DE PEROGORDO (op. cit.)— la incardinación de pleno derecho del instituto patrimonial en aquella disciplina jurídica y la finalidad financiera del mismo. A este respecto, conviene recordar que el mismo autor se hacía eco en su tratado de las teorías que preconizaban el carácter exclusivamente económico de la institución patrimonial pública.

3. Trataremos ahora una de las conclusiones a las que llega el profesor FALCON Y TELLA (op. cit.) en su apreciación sobre esta cuestión: para él la afirmación de una finalidad financiera en la gestión patrimonial no supone reconocer a ésta carácter absoluto. Existen limitaciones físicas y jurídicas que atenúan o excluyen, en algunos casos, la posibilidad de aportar fondos al Tesoro público. Desde esta perspectiva, se deduce que dicha gestión es, en parte, una actividad financiera; en consecuencia, los principios y normas que la regulan serían, pues, objeto de estudio del Derecho financiero. La relevancia del patrimonio público para esta disciplina deriva, por tanto, de la consideración del patrimonio como recurso de la Hacienda, es decir, como fuente de un tipo de ingresos cuyo régimen jurídico difiere del de los demás ingresos públicos. La importancia práctica del interés financiero no deriva sólo del volumen relativo de los ingresos derivados del patrimonio, sino también de la posible atención que, a otros objetivos de interés general, se puede prestar.

4. Desde el punto de vista académico más reciente, la aportación de la profesora CHINCHILLA (2001) dedica varias páginas a defender la tesis de que los bienes patrimoniales pueden destinarse a los fines de interés general a los que la entidad pública sirva a través de sus distintas formas de actuación y, así *“en rigor no puede decirse ni que el Derecho positivo (español) consagre explícitamente la función financiera de los bienes patrimoniales del Estado, ni que tampoco excluya que estos bienes puedan destinarse a fines de interés general”*. El empeño es encomiable, pero lo cierto es que dichos fines no se explicitan, ni se aclara cómo los patrimonios públicos sirven a dichos fines, reconociendo la autora que *“habrá que concluir que la única función —distinta de la financiera— que los bienes patrimoniales pueden cumplir es la de ser unos bienes cuya pertenencia al patrimonio solamente se explica por estar en estado de espera, bien hacia la afectación demanial, bien hacia la enajenación (...) Quizás, en términos realistas, ésta es la verdadera concepción de los bienes patrimoniales del Estado, al menos de los bienes corporales, ya sean inmuebles o muebles: la de ser la puerta de entrada y salida hacia o desde el demanio, categoría en la que termina integrándose el grueso de los bienes que son propiedad del Estado y que se utilizan en el desarrollo de alguna actividad administrativa”*.

Para la misma autora (CHINCHILLA, 2004) el de “*patrimonio de las Administraciones Públicas*” es un concepto que comprende todos los bienes y derechos que son de titularidad de aquéllas, exceptuando el numerario, los valores, los créditos y demás recursos financieros de las Administraciones públicas, así como los recursos que constituyen la tesorería, entre otras, de las entidades públicas empresariales, términos todos ellos que, en opinión de SANTAMARÍA PASTOR (2004) distan mucho de poseer un significado nítido e indiscutible.

Resulta evidente, pues, que la Ley distingue, o pretende distinguir, claramente entre los conceptos de Hacienda y Patrimonio a los efectos de delimitar el ámbito objetivo de su aplicación, una vez exhaustivamente expuesto el ámbito subjetivo a que se destina. Pero no puede deducirse, tras este esfuerzo definitorio, cuál sea la finalidad del instituto patrimonial en sí mismo considerado, salvo que se extraiga de la literalidad del artº 30.3 LPAP consagrado, todo hay que decirlo, al régimen de disponibilidad de los bienes y derechos patrimoniales. Según este precepto, “ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”, que amplía en opinión de CHINCHILLA (2001) la categoría de bienes y derechos a los que se extiende la inembargabilidad reconocida en la STC 166/1998.

Cabría, pues, deducir de ello que la finalidad de los patrimonios públicos quedaría circunscrita a los siguientes aspectos:

- 1.- a la afectación del bien o derecho de que se trate a la prestación de un determinado servicio público;
- 2.- a la vinculación material de los mismos a una función pública;

3.- a la afectación legal de sus rendimientos o del producto de su enajenación a fines determinados, los cuales distan mucho de ser explicitados en todo caso; y

4.- a la mera tenencia de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Volviendo sobre sus pasos, esta administrativista (CHINCHILLA, 2001) entendía que *“el interés financiero, entendido en el sentido de interés por la rentabilidad de los bienes, es un aspecto que debe inspirar la gestión de todos los bienes públicos, ya que ello se impone como una exigencia del principio de eficacia en el servicio de los intereses generales”*. Pero, parafraseándola, eso no significa que ésta sea la finalidad o función esencial de los bienes de titularidad pública en la concepción omnicomprendiva que la Ley 30/ 2003 otorga a los elementos integrantes del Patrimonio. Como tampoco, a nuestro juicio y como expondremos seguidamente, la finalidad de la institución patrimonial puede quedar difuminada en su referencia a conceptos tan genéricos como “función pública”, “fines determinados” o “interés económico general”.

1.3.2. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS COMO CATEGORÍA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Esta discusión no tendría apenas interés, más allá de su propia dialéctica teórica, si no hubiera trascendido el marco puramente académico para convertirse en motivo de reflexión de quienes, a lo largo de las tres últimas décadas han venido gestionando el Patrimonio del Estado en nuestro país. Y de estas consideraciones se deduce claramente que la gestión de los patrimonios de titularidad pública puede ser considerada como otra más de las políticas públicas sobre las que debe desplegarse la acción de gobierno. Acción que debe estar informada, entre otros, por los principios de concepción estratégica, eficiencia y sistemática evaluación, como más adelante tendremos ocasión de exponer.

1. Así, criterios de gestión de orden práctico, basados en la experiencia en la administración patrimonial directa, fueron los expuestos por ROMANI BIESCAS (1979) —entonces Director General del Patrimonio del Estado español— en la conferencia pronunciada en la Universidad Nacional Autónoma de México el 9 de noviembre de 1978 y cuyo interés es innegable.

Para ROMANI (op. cit.), frente a la definición más generalizada del Patrimonio del Estado (léase público) como «*un conglomerado heterogéneo de bienes y derechos que la Administración pública y los órganos del Estado necesitan y utilizan para el cumplimiento de sus fines*», la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado configuraba éste como el instituto jurídico constituido por el conjunto de bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallan afectos al uso general o a los servicios públicos.

Desde esta perspectiva, el autor se plantea la gran cuestión sobre los fundamentos de una propiedad pública no destinada, actual e inmediateamente, a fines de utilidad pública. Sin olvidar el sustrato que la ideología desamortizadora aporta a la conceptualización patrimonialista pública europea, manifiesta ROMANI (op. cit.) que se asiste a una potenciación del Patrimonio del Estado como instituto, lo que “*se manifiesta en la concepción extrafiscal del patrimonio con su habilitación para perseguir fines públicos de diversa naturaleza y no sólo, o en lugar de, la simple obtención de ingresos*”.

Tanto este autor —como FERNÁNDEZ OLAVARRIETA (1978), quien fuera durante bastantes años titular de la Subdirección General del Patrimonio del Estado española— consideraban que la institución patrimonial está plenamente vigente y resulta necesaria, y sus gestores deben ponderar, con arreglo a los principios de una buena administración y en cada momento concreto, las razones que aconsejen el destino de un bien.

Precisamente, *«la creciente complejidad de la vida administrativa hace indispensable —según OLAVARRIETA (op. cit.)— una previsión de necesidades de inmuebles que podrán atenderse mediante la existencia de un fondo de reserva patrimonial»* por cuanto, necesariamente, *«los órganos de la Administración utilizan, como edificios administrativos, inmuebles concertados en arrendamiento o inmuebles del Patrimonio del Estado que les han sido afectados o adscritos»*.

“El fundamento del patrimonio radicará” —siguiendo “la concepción teñida de tintes económicos, sugerente y original” de Ezio VANONI (1962, postº)— “en la necesidad de conservar unos medios económicos puestos a disposición del ente público, a la vez que con su producto se concurre a la financiación de sus necesidades económicas” proyectando su función sobre la actividad financiera del presente” .

La necesidad del mantenimiento de la *reserva patrimonial pública* se reafirma ante el fenómeno de la integración en el mismo de bienes sin un planteamiento financiero apriorístico —comisos, pago de deudas tributarias— y por la imposibilidad material de afectarlos de manera inmediata a fines públicos, incluso de orden financiero. En este sentido, *“entender que la tenencia temporal de un solar sin afectación a un servicio público es una afectación a fines financieros de sostenimiento estatal sólo podría hacerse sobre la base de un amplio concepto de la especulación inmobiliaria como operativa a favor del Estado”*.

Parecería, pues, que para ambos autores existirían dos categorías de patrimonio público: 1ª.- el voluntariamente constituido para el logro de sus fines, y 2ª.- el generado por imperativo legal —integraciones forzadas—, cuyo destino en la mayor parte de los casos —dada su innecesidad para la entidad pública— es ser devuelto al tráfico jurídico privado y así allegar fondos al Tesoro público.

En todo caso, concluye ROMANI (op. cit.) que *“en la sociedad de hoy, en el pensamiento de los políticos como en la visión paramétrica de los economistas y responsables de las finanzas públicas, la función social de las propiedades públicas ha de integrar, por derecho propio, la base sólida de una deseable y creciente confianza del contribuyente hacia la política presupuestaria del Estado”*.

2. En este recorrido acerca de los criterios de conceptualización práctica en materia de patrimonialidad pública, consignaremos ahora las ideas expuestas por el que fuera máximo responsable de la misma entre 1996 y 2000, en su calidad de Subsecretario de Economía y Hacienda.

Según DIEZ MORENO (1996) *“para llevar a cabo una eficaz gestión del Patrimonio inmobiliario del Estado es imprescindible, en primer lugar, un conocimiento exhaustivo del mismo”*; de ahí la configuración del Inventario General de Bienes y Derechos como un instrumento administrativo con trascendencia superior a la del mismo Patrimonio, cuyos elementos integrantes lo son tanto para la satisfacción de fines públicos o de interés social, como para su enajenación o aprovechamiento rentable.

Resulta esencial tener muy presente que *“una información actualizada permite una eficaz administración de tales bienes, su protección, defensa y aprovechamiento rentable”*. En esta línea, del *“detallado estudio de las necesidades reales de espacio de la Administración y del nivel de ocupación de sus inmuebles destinados a usos administrativos”* se derivaría —a través de una adecuada planificación— la reordenación y racionalización de la masa patrimonial, que conduciría a un ahorro económico y, en su caso, a una generación de ingresos patrimoniales por la vía de la enajenación.

En suma, la acción concertada en materia de política patrimonial tendría *“como objetivos mejorar la gestión de inmuebles, racionalizar su uso, el ahorro de gastos corrientes y, en última instancia, la obtención de ingresos patrimoniales”*.

Parece pues, existir una finalidad financiera en la concepción patrimonial de DIEZ MORENO (op. cit.) – si bien enfocada decididamente desde la vertiente del control del gasto público. Pero también nos recuerda las anteriormente citadas palabras de CALVO ORTEGA (op. cit.), según las cuales la verdadera finalidad de los administradores del Patrimonio público español estribaría en conseguir una adecuada gestión de tal patrimonio a través de: a) una mejor organización del mismo, b) un control más perfecto, c) una depuración jurídica de los bienes, y d) una afectación conveniente de los mismos a los servicios públicos correspondientes.

Consiguientemente, la adquisición y gestión del patrimonio no dinerario de los entes públicos estaría presidida por el principio de la conveniente afectación, negando la obtención de recursos dinerarios —ya fuera como ingreso inmediato o a través de la contención del gasto corriente— como fin primordial, con lo que la finalidad financiera de la gestión patrimonial, en el pensamiento de DIEZ MORENO (op. cit.), quedaría desdibujada y aun comprometida.

3. Para su sucesor en el cargo, Rafael CATALA POLO (2001) *“el Patrimonio del Estado está configurado por un conjunto heterogéneo de bienes y de propiedades”* cuya tipología jurídica no es unívoca, ya que *“existen una serie de activos que están vinculados a la función de producción de servicios que se ejercen [por los poderes públicos] y otros bienes que no están vinculados directamente a esta función de producción de servicios”*. Los primeros *“representan el soporte físico requerido para la prestación de los servicios públicos y mientras conserven esta condición de dominio público no pueden ser vendidos en el mercado. Junto a estos hay otro grupo de bienes, los bienes patrimoniales, que están constituidos por todos aquellos que no están adscritos al uso general, al servicio público o a edificios administrativos. Estos bienes,*

por tanto, al no tener esta vinculación al servicio público directo son susceptibles de ser movilizados en condiciones de mercado porque no son necesarios para el cumplimiento de los fines estrictos de las administraciones”. Para el entonces responsable de la gestión patrimonial pública, “las consideraciones [de orden práctico en materia de gestión patrimonial] deben recaer sobre la totalidad de los inmuebles ocupados por dependencias administrativas y por la totalidad de los inmuebles que potencialmente pueden ser utilizados para estos usos, bien directamente, bien mediante reformas o construcciones de nueva planta. Esta política debe tener en cuenta las dotaciones presupuestarias para esta finalidad, combinadas con otros mecanismos legales como la permuta o la posibilidad de obtención de inmuebles aptos para el uso administrativo, aunque en un momento inicial no estén en el parque inmobiliario público”.

Así, el conjunto de actuaciones que integraron la política patrimonial desarrollada bajo su dirección se circunscribieron a los *“edificios susceptibles de uso administrativo y a los recursos inmobiliarios que mediante su movilización en el mercado —ventas o permutas— pueden afectarse a la reestructuración del patrimonio”.*

Explícitamente continuaba señalando que *“la preocupación por optimizar el patrimonio inmobiliario del Estado y sus organismos públicos no constituye una novedad en las estrategias del departamento de Hacienda, y para la exacta comprensión de la situación actual quizá es conveniente hacer una breve mención a los antecedentes. En un contexto definido por la prioridad de la política económica de reducir el déficit público, para situarlo en valor dentro de los criterios que permitieran el acceso al primer grupo de países integrados en el euro, en octubre de 1996 el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo por el que se establecían medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario del Estado y sus organismos públicos. Los objetivos de carácter técnico y económico que se plasmaron en el Plan de racionalización y optimización del patrimonio inmobiliario del Estado proyectaron una mejora en la asignación de recursos inmobiliarios con la*

consecuencia de permitir ahorros en los arrendamientos y mantenimientos, así como liberar inmuebles y destinarlos a la venta. Las tareas complejas y costosas que implican la ejecución de un plan de reubicación de unidades administrativas no han podido llevarse a cabo con la celeridad deseable por una organización administrativa tan compleja como es la Administración del Estado, sometida a procedimientos reglados y a limitaciones”.

“Como consecuencia de esta reflexión parece imprescindible, como instrumento necesario para afianzar esta nueva cultura patrimonial, contar con instrumentos y con políticas ágiles que permitan profundizar y extender las iniciativas en materia de captación de la información y de optimización del parque inmobiliario de manera eficiente, de acuerdo con las tendencias del mercado”.

En cualquier caso, para CATALA POLO (op.cit.), “la primera cuestión para definir una política patrimonial ha de ser la de establecer los principios generales. Sin embargo, en la normativa vigente no se definen estos principios que orienten la gestión del patrimonio del Estado, aunque de hecho la Constitución consagra los principios de eficiencia y economía en la programación y asignación de recursos públicos y hay una serie de leyes que definen unos principios de actuación, pero lo cierto es que no existen esos principios básicos en la legislación vigente”.

A falta de esos principios, como criterios inspiradores de la acción patrimonial pública, CATALÁ (op.cit.) señalaba que “por una parte, la consolidación presupuestaria ha de tomarse como una inductora de las estrategias inmobiliarias en la Administración. Igual que cualquier corporación empresarial viene otorgando una importancia creciente a las estrategias de movilización de patrimonios históricamente consolidados como una pieza de importancia en la creación de valor para los accionistas, en la Administración deberíamos considerar que esta necesidad se viene sintiendo desde las exigencias que una estricta política presupuestaria está imponiendo, que obliga a reconsiderar el papel de los activos inmobiliarios públicos y la optimización de su utilización como elemento de acompañamiento en los procesos de reducción de gasto y búsqueda de fuentes alternativas de financiación, aunque en términos comparativos, ciertamente, en los grandes agregados presupuestarios, las

aportaciones que provienen de la enajenación de inmuebles no resulten especialmente significativas”.

Para, acto seguido, reconocer que, *“tradicionalmente el Estado ha sido un demandante de productos inmobiliarios, en propiedad, en arrendamiento, y ha venido siendo titular de un parque susceptible de ser movilizado, cuyo origen y características dificultaban su colocación en el mercado. Es cierto que históricamente la Administración del Estado no ha tenido una vocación de operador inmobiliario y, si se puede utilizar con todas las reservas un símil, su situación respecto a estos activos inmobiliarios se asemejaba a la de un gran banco tradicional, con un patrimonio inmobiliario significativo, pero que lo considera marginal al negocio principal; que se gestiona pero que no constituye una línea de negocio especializada en proporcionar al mercado activos y servicios inmobiliarios. Si la dinámica empresarial y la competencia han cambiado en los últimos años la cultura de las grandes corporaciones respecto a sus activos inmobiliarios, también en la Administración este cambio se está operando”.*

Sin solución de continuidad, el entonces Subsecretario de Hacienda proseguía: *“En términos prácticos, la continua presión ejercida para reducir el gasto corriente afecta tanto a los recursos disponibles para contratar nuevos arrendamientos en el mercado como a la capacidad para mantener adecuadamente el parque existente”.*

La paulatina reducción del gasto en las administraciones públicas —tan de actualidad en el momento presente— induce también a una reducción del número de funcionarios y de empleados públicos que, aunque en el corto plazo puede ser poco significativa, debe resultar apreciable en períodos largos de tiempo”, relacionando ambos aspectos al señalar que *“la gestión de inmuebles de uso administrativo constituye un instrumento para cumplir la misión de las organizaciones: Es evidente que no es un fin en sí misma. No pretendemos convertir la política patrimonial en un fin sino simplemente en el instrumento adecuado para el cumplimiento de los fines y de las misiones de las organizaciones”.*

En este sentido propugnaba como principio inspirador de actuación que *“la adecuada gestión de una parte significativa de los recursos de las administraciones, constituidos por sus activos inmobiliarios, no debe entorpecer, como es evidente, la ejecución de las funciones ni constituir una traba para la productividad de la organización. Esta reflexión, que parece obvia, cobra un especial relieve cuando se constata que existen estrechas relaciones entre la productividad de la organización —la productividad de los empleados públicos— y las condiciones físicas de los puestos de trabajo. Por tanto, esta relación exige que el aspecto físico de los edificios se formule en base a criterios de equidad espacial, de salubridad, de flexibilidad, de confort, de conexión tecnológica y de identidad corporativa. Por tanto, quisiera poner de manifiesto que la política de optimización en ningún caso va vinculada a la fijación de estándares de utilización ni de condiciones de trabajo que dificulten o limiten la productividad de las organizaciones”*.

4. Como lógica consecuencia de esta declaración de principios, sus líneas maestras fueron recogidas como esquema conceptual en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuya Exposición de motivos establece que el nuevo concepto de *“Patrimonio del Estado”* tiene *“una finalidad meramente instrumental”* y permite *“destacar la afectación global de los patrimonios de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, como organizaciones subordinadas, al cumplimiento de los fines del Estado, haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos”* de forma plenamente integrada con las restantes políticas públicas.

En extracto, y en lo que a nosotros por ahora nos interesa, sus principales líneas programáticas – deducidas de su Exposición de motivos – serían:

- i) definir el marco legal de referencia de las entidades públicas en materia de bienes públicos
- ii) efectuar una detenida revisión de las normas que rigen la administración de los bienes de esta naturaleza
- iii) sentar las bases para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos (estatales).
- iv) articular una política patrimonial integral que permita unificar los sistemas de administración de los bienes públicos existentes con anterioridad y coordinar su gestión con el conjunto de políticas públicas, y muy especialmente con las de estabilidad presupuestaria y de vivienda.
- v) establecer como elementos definidores de dicha política patrimonial los siguientes:
 - v. i) la globalidad de su alcance
 - v. ii) la coordinación centralizada, y
 - v.iii) la fundamentación en unos principios básicos explicitados por la propia ley y a los que más adelante nos referiremos con detalle.
- vi) acuñar un nuevo concepto de patrimonio público – aquel que está constituido por el conjunto de los bienes y derechos de titularidad pública, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos – que permita el tratamiento conjunto de esas masas de bienes a determinados efectos de regulación normativa y destaque la afectación global de los citados patrimonios al cumplimiento de los fines de la entidad pública a que pertenezcan.
- vii) considerar este conjunto de bienes y derechos integrantes del patrimonio público como activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con criterios de eficiencia y economía, y aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos.
- viii) reforzar – dada la constatación de la notoria amplitud del parque inmobiliario público, con el correlativo incremento de su participación

en el gasto público y la necesidad de considerar rigurosamente las implicaciones presupuestarias de su gestión – la coordinación en materia de gestión patrimonial, dando carta de naturaleza a la sistematización y clarificación de competencias de los distintos órganos administrativos e instituyendo otros específicos como la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial y, en fin, potenciando los ya existentes, como la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales y la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos.

5. Quien vino a sustituir a Rafael Catalá en la Subsecretaría de Hacienda —Francisco URÍA (2004)— consideraba que *“la política patrimonial no constituye una política económica sustantiva ni un ámbito de actuación administrativa aislado. Antes al contrario, una correcta política patrimonial será precisamente aquella que permita aprovechar de manera eficiente los activos patrimoniales para el mejor desarrollo de otras políticas públicas relevantes”*.

Para este responsable de la gestión patrimonial, *“las Administraciones Públicas en general, y la Administración General del Estado en particular, no son instituciones privadas y, por consiguiente, su actuación general no puede explicarse en meros términos de **eficiencia económica**. En tanto que sedes para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, los edificios de las Administraciones Públicas deben respetar unos estándares mínimos de calidad que se correspondan con la necesaria dignidad de la representación de toda Administración Pública. Ello se hace especialmente evidente si tenemos en cuenta que, en no pocos casos, las sedes administrativas se encuentran en edificios de alto valor histórico-artístico, lo que obliga a su cuidada conservación”*.

Al abordar la clásica dicotomía propiedad/ arrendamiento, en cuanto a régimen de ocupación preferencial, URÍA FERNÁNDEZ (op.cit.), señalaba que, *“en otro orden de cosas, existe una decisión relevante en materia de gestión patrimonial como es la opción entre la ocupación de los bienes en régimen de propiedad o en el de*

arrendamiento. No existiendo en el ámbito público las cuestiones contables y fiscales que pueden avalar en el caso de la empresa privada la utilización generalizada de fórmulas arrendaticias, y teniendo con carácter general las Administraciones Públicas una vocación de permanencia dilatada en los inmuebles, parece razonable despejar la incógnita en un sentido favorable a la adquisición de inmuebles en propiedad. Se perfilaría así, en consecuencia, una estrategia de sustitución de edificios ocupados en régimen de arrendamiento por otros en propiedad, disminuyendo así el volumen de gasto corriente de las Administraciones Públicas facilitando la realización de obras de envergadura en los inmuebles concernidos”.

Para URÍA (op.cit.) *“otras estrategias consistirían en la concentración de unidades dispersas en distintos edificios, tratando de obviar los costes de toda índole asociados a esa situación, la de evitar adquisiciones de inmuebles en zonas céntricas cuando las necesidades del servicio no lo aconsejen o la de sacar de los edificios administrativos servicios comunes que pueden albergarse en otras sedes con un menor coste”.*

Pero, sin duda, entre este conjunto de estrategias de racionalización patrimonial, merecen ser destacadas las denominadas *“actuaciones de optimización”* en el ámbito patrimonial inmobiliario, que se harían efectivas a través de programas de actuación y planes para la optimización del uso de los edificios de uso administrativo.

En opinión de URÍA (op.cit.), *“estas actuaciones precisan de un liderazgo administrativo sólido en materia de política patrimonial, dado que el centro directivo competente debe contar con la información y las potestades suficientes como para imponer a las unidades administrativas el uso eficiente de las propiedades públicas, superando las actitudes egoístas que, eventualmente, pudieran manifestarse”.*

En este sentido, preconizaba que *“el conjunto de las Administraciones Públicas debe comprometerse con el objetivo de utilizar los inmuebles del modo más racional y para ello puede ser más eficaz la vía del estímulo positivo: a modo de mera hipótesis,*

podría pensarse en la visualización del coste de ocupación de los inmuebles a través de la formalización de una relación arrendaticia entre los usuarios administrativos y el centro o Ministerio encargado de la gestión patrimonial. Una vez producida esa visualización, sería factible premiar la reducción de ese coste con la posibilidad de obtener crecimientos en otras partidas presupuestarias del Departamento. Surgiría de este modo, por primera vez, un estímulo positivo para que las unidades administrativas se convirtieran en agentes impulsores de la racionalización patrimonial en lugar de fuerzas opositoras a la introducción de estas nuevas técnicas. Sin ese compromiso global es lo cierto que el éxito de la nueva gestión patrimonial se dificulta extraordinariamente”.

Por último, y en lo que se refiere concretamente a la finalidad que, en el momento presente, puedan tener los patrimonios públicos, URÍA FERNÁNDEZ (op. cit.) señala que *“la Ley 33/2003 establece en su artículo 8.2, aplicable a todas las Administraciones, que “en todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes”. Y es que la experiencia de los últimos años evidencia la potencialidad de una política eficaz de gestión de los bienes patrimoniales públicos como instrumento al servicio de otras políticas públicas”.*

En apoyo de esta aseveración argumentaba que *“de hecho, si se analiza en detalle el proceso de ejecución de actuaciones inmobiliarias por los diferentes agentes estatales en los últimos años, es fácil constatar que los principios informadores de la concepción y desarrollo de estas operaciones no descansan exclusiva ni preponderantemente en el criterio de la obtención de recursos financieros, sino que otorgan una gran importancia a aspectos complementarios de cada operación, que constituyen los elementos cualitativos que se aportan por esos agentes a la consecución de fines públicos y a la mejora en el bienestar social asociada a la cualificación del territorio”.*

A modo de conclusión a este respecto, el antiguo Subsecretario (op.cit.) señalaba que, en esa nueva etapa en materia de gestión del patrimonio de las Administraciones Públicas, no se trataba de *“obtener ingresos mediante la desinversión masiva de activos inmobiliarios: se trata de contar con un patrimonio inmobiliario que sirva de base a la prestación eficiente de los servicios públicos. A tal fin, la colaboración interadministrativa es imprescindible tanto para el recíproco intercambio de bienes patrimoniales susceptibles de un mejor aprovechamiento por otras Administraciones Públicas como para la más eficaz utilización de estos bienes, dado el entrecruzamiento competencial que se produce en este ámbito”*.

Para alcanzar este objetivo, según su criterio, se hacía imprescindible *“la aprobación de un programa de inversión sostenido, estrategias decididas de desinversión en bienes innecesarios, el desarrollo de los planes y programas de optimización previstos en la Ley y el compromiso de todos los operadores inmobiliarios públicos en la más eficiente utilización de esos bienes como instrumentos al servicio de políticas públicas tan relevantes como el saneamiento de las cuentas públicas mediante la reducción del gasto, la modernización de las Administraciones Públicas y, sobre todo, la política de vivienda”*.

6. Ciertamente en línea con las manifestaciones que hemos venido transcribiendo, habría que hilar muy fino para detectar un mínimo atisbo de interés financiero —como no sea, de nuevo, desde la vertiente de la contención del gasto público— en la orientación de la política patrimonial pública aplicada desde la legislatura 1996-2000, y que tuvo su primera manifestación en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 sobre medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración Pública española y culmina, por ahora, con la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas el 4 de febrero de 2004 y la subsiguiente de su Reglamento de desarrollo .

7. Pese a nuestro empeño, no nos ha sido factible hallar manifestaciones de naturaleza programática en materia de gestión patrimonial que se correspondan con el periodo 2004-2011, lo que podría ser indicativo de que las líneas maestras sobre la política seguida a este respecto no difirieron de las sentadas en las dos anteriores legislaturas, materializándose fundamentalmente en la aprobación del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, mediante el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

8. Por su parte, el Gobierno surgido de las Elecciones Generales del 20 de noviembre de 2011 ha efectuado alguna manifestación sobre directrices de gestión de las propiedades públicas estatales, en el sentido de evitar el despilfarro en la gestión de los edificios públicos infrautilizados o que se encuentren vacantes.

Más concretamente, en su comparecencia del pasado 28 de febrero de 2012 ante la Comisión Constitucional del Senado (Diario de Sesiones nº 27, de la misma fecha), la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia argüía que era necesario *“reducir todos los gastos de funcionamiento de la Administración Pública”*. Para ello, el Gobierno iba a *“analizar uno a uno los costes de gestión que tiene la Administración y aplicar rigor y seriedad en el control de esos costes. Estamos convencidos de que es posible ahorrarnos muchos recursos”* (SAENZ DE SANTAMARÍA, 2012).

En concreto, y en lo que se refería a *“un asunto especial, el patrimonio inmobiliario”*, propugnaba *“una gestión integral que permita aprovechar al máximo los inmuebles a disposición del Estado”*.

En ese sentido, facilitó a la Comisión unos datos que, a su juicio, resultaban reveladores: *“El Inventario General de Bienes Inmuebles cifra en casi 55.000 el número de edificios de que dispone la Administración General del Estado. Resulta paradójico que, a pesar de lo abultado de esa cifra, se gasten además 100 millones de euros en alquileres e inaceptable que, según algunas estimaciones, haya patrimonio sin utilizar, sólo en el centro de Madrid, en el interior de la M-30, por valor de 500 millones de euros; 500 millones de euros de patrimonio inmobiliario sin utilizar”*.

Para, acto seguido señalar que *“es necesario poner en marcha un plan integral de gestión de ese patrimonio, un planteamiento global sujeto a pautas homogéneas en cuanto a la valoración de bienes, gestión de los activos, ocupación de los espacios, planificación de proyectos, obras y servicios generales de mantenimiento y conservación. Este Gobierno va a mirar cada euro que se gaste. Pondremos en marcha modelos de rigor en la gestión de recursos públicos, porque la situación en la que estamos nos obliga a ello y porque, además, no podemos lastrar a las siguientes generaciones con lo que no hemos sabido hacer o no hemos sido capaces de organizar, condicionar su futuro sencillamente porque no se ha sabido gestionar nuestro presente”*.

9. En este sentido, en el seno de la 16ª Edición del Barcelona Meeting Point (celebrada del 17 al 21 de Octubre de 2012) —considerado el salón inmobiliario más importante del país y uno de los primeros de Europa— el entonces Director General del Patrimonio del Estado, Carlos SAN BASILIO PARDO (2012) presentaba —desde la consideración de que *“los recursos inmobiliarios públicos son la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos y (...) valores económicos susceptibles de ser movilizables en el mercado”* y que *“su gestión debe someterse a los mismos criterios que inspira los procesos de consolidación fiscal y reformas estructurales que el Gobierno está desarrollando en otros ámbitos”*— como líneas programáticas de su acción las siguientes:

- Mediante el *“diagnóstico preciso de la situación inmobiliaria, el objetivo perseguido es actualizar la información sobre los inmuebles y, al mismo tiempo, mejorarla y completarla con nuevos datos tales como el nivel de ocupación o los gastos ligados al mantenimiento y conservación”*.

- Enfocando la *“reducción del gasto en arrendamiento, el objetivo de esta línea es conseguir un ahorro significativo a través de: rescindir los contratos de arrendamiento que sean innecesarios (principalmente, con reubicación de las unidades administrativas en edificios en propiedad); renegociar a la baja las rentas de aquellos arrendamientos*

considerados imprescindibles; y reducir la superficie arrendada por mejor aprovechamiento del espacio”.

- Desde el punto de vista de la *“optimización de la ocupación de espacios, en esta línea de actuación el principal objetivo es reducir la ratio de espacio ocupado por efectivo para aproximarla a la del sector privado (siempre teniendo en cuenta la tipología singular de algunos de nuestros edificios). A largo plazo, se trataría de definir unos estándares de ocupación que sirvan de referencia a los gestores teniendo en cuenta aspectos tales como la tipología de edificios y de las áreas y puestos de trabajo. Pero también la Comisión permanente ha aprobado una estrategia a corto plazo que pretende identificar los inmuebles que presenten una mayor desviación respecto a la media en la ratio empleados/m² o en otras ratios tales como euros/empleados (en inmuebles arrendados) o las plazas de aparcamiento por número de empleados o superficie”.*

- Por lo que respecta a la *“generación de ingresos públicos, una de las consecuencias de las actuaciones de optimización de espacios debe ser la liberación de edificios que, además de ser susceptibles de aplicarse a otros fines pueden también ser enajenados con el fin de obtener ingresos y reducir costes asociados a bienes inactivos”.*

“Aquellos inmuebles y propiedades para los que no haya una ocupación, actual o previsible, deben ser puestos en valor, ya sea mediante procesos de enajenación o de explotación. Se trata de un proceso que se prolongará en el tiempo, no solo por las circunstancias de mercado actuales sino también por la necesidad de acometer complejos procesos de depuración jurídica de los inmuebles, revisión de la calificación urbanística o liberación de regímenes de protección. En todo caso, con el fin de agilizar los procedimientos de enajenación de los bienes públicos se han propuesto cambios normativos en la legislación patrimonial del Estado”.

“Así, en la Ley de Presupuestos para 2012 se incluye una modificación de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas en virtud de la cual se configura la subasta tanto al alza como a la baja, como el procedimiento

principal de enajenación de bienes públicos, frente a otras posibilidades como el concurso”.

“Por otra parte, la movilización de los bienes patrimoniales del Estado que no se consideren necesarios no solo se refiere a edificios, sino que también tienen gran importancia por su volumen, las 34.876 fincas rústicas, con una superficie de más de 5.589 millones de m², de procedencia muy diversa (sobrantes de expropiaciones, abintestatos, embargos, etc.) y que en muchos casos se encuentran ociosas y son de difícil enajenación aislada. A estos efectos, se ha decidido un plan de movilización de estos terrenos que supone ofrecerlos para enajenación o explotación a agricultores colindantes o también a Ayuntamientos y Comunidades Autónomas”.

- Finalmente, y en relación con la *“construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo, en el nuevo marco de gestión patrimonial que está definiendo, la Comisión de Coordinación ha decidido que solo se justificarán futuras adquisiciones de inmuebles y nuevas construcciones de edificios en aquellos casos en los que la inversión necesaria se vea claramente compensada por los ahorros que se generarán por la vía de unos menores arrendamientos, o por los ingresos que podrían derivarse de operaciones de enajenación de inmuebles”.*

Sea como fuere, correspondería a otro titular del Centro directivo llevar a cabo estas líneas programáticas por cuanto el Consejo de Ministros inmediato posterior a estas declaraciones (27 de octubre de 2012) adoptó la decisión de cesar en el desempeño de sus funciones al autor de las mismas, tan solo nueve meses después de su nombramiento.

10. Desde entonces hasta el presente —junio de 2013— los aspectos inmobiliarios de la gestión administrativa pública en nuestro país han venido siendo objeto de atención por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) impulsada por la Vicepresidenta del Gobierno Soraya SÁENZ DE SANTAMARÍA. El resultado de los estudios sectoriales efectuados se contienen en el

Informe “Reforma de las Administraciones Públicas”, aprobado en Consejo de Ministros el viernes 21 de junio.

Dicho Informe considera que *“la gestión inmobiliaria del Estado al inicio de 2012 tenía ineficiencias tales como falta de información precisa y actualizada del número de inmuebles, elevada dispersión de sedes administrativas, elevados costes de arrendamientos, reducidos niveles de ocupación y parte de patrimonio sin utilizar. Un órgano interministerial coordinado por la Dirección General de Patrimonio ha diseñado medidas de subsanación, algunas de las cuales ya están en vigor, relativas a la identificación de la totalidad de los inmuebles de la AGE, la reducción del gasto en los arrendamientos, la optimización de la ocupación de espacios, el incremento de ingresos públicos y la construcción de equipamientos autofinanciables a corto plazo”*. Como remedio a estos males, y en el marco del Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal 2012-2020 (PRPIE), el pleno de la CCFAIP estableció cinco líneas de actuación prioritarias:

1. la elaboración de un diagnóstico preciso de la situación actual del patrimonio inmobiliario, apoyado en la aplicación denominada Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria (SIGIE).
2. la reducción de arrendamientos, tanto en precio como en superficie, de los actuales o nuevos que se propongan.
3. la optimización de la ocupación de espacios mediante la reducción del ratio de ocupación de superficie por efectivo, que deberá acercarse más al utilizado por la empresa privada.
4. el incremento de ingresos públicos con la enajenación u ocupación de inmuebles ociosos, con atención particular a los suelos rústicos.
5. la construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo, estudiándose aquellas operaciones vinculadas con grandes ahorros de costes y/u obtención de ingresos.

Fundamentalmente, las acciones propuestas o emprendidas pueden glosarse, de acuerdo con el contenido del Informe CORA, con arreglo al siguiente detalle:

“1. En relación con la línea 1, el SIGIE es una aplicación desarrollada por la Dirección General de Patrimonio del Estado, habiendo estado a lo largo de 2012 en proceso de obtención de datos de todos los Departamentos y organismos, datos que permitirán, una vez depurados, conocer la gestión y el aprovechamiento de los inmuebles. También incluye sus costes de mantenimiento.

En una segunda fase se pretende que el SIGIE incluya datos de los inmuebles de las CC.AA. y de las EE.LL. y de sus organismos para efectuar un seguimiento conjunto de dicha base de datos.

2. En relación con la línea 2, y el plan de reducción de arrendamientos, se ha aprobado un documento denominado Política de Arrendamientos, que da pautas de actuación en relación con la celebración de nuevos arrendamientos, la novación de arrendamientos y contratos de arrendamiento vigentes. Además, se ha analizado la reducción del montante total de arrendamientos como consecuencia del plan puesto en marcha.

3. En relación con la línea 3, y los planes de optimización de utilización de los inmuebles públicos, los trabajos desarrollados han consistido en la definición de ratios de referencia que permitan tener una visión objetiva de la eficacia de la ocupación en todos y cada uno de los inmuebles que integran el patrimonio inmobiliario estatal, con el fin de llevar a cabo propuestas de reubicaciones en inmuebles con ocupaciones inadecuadas.

A estos efectos, los inmuebles de uso administrativo se clasifican, en función del grado de ocupación, en inmuebles con ocupación adecuada e inadecuada. Se han definido, además, los ratios de ocupación de referencia en inmuebles ocupados segmentados según el tipo de inmueble: inmuebles históricos, con estructura de muros de carga, o con planta libre/funcionales. Esta primera clasificación del parque inmobiliario servirá de base para la redacción de propuestas de reubicación que perseguirán objetivos tales como la reducción del espacio ocupado, la amortización de arrendamientos y la sustitución de arrendamientos en zonas con contratos a punto de extinguirse por otros en zonas urbanas con menor nivel de renta o en edificios existentes.

4. En relación con la línea 4, de incremento de los ingresos públicos, el Pleno de la CCFAIP de 8 de abril de 2013, adoptó la decisión de elaborar un Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado, que recogiese los planes de enajenación de inmuebles correspondientes a los principales centros gestores de patrimonio del ámbito estatal.

De acuerdo con esta decisión, el programa –que será elevado a la Comisión Permanente de la CCFAIP en breves fechas– integra o agrupa los planes correspondientes a los siguientes gestores patrimoniales:

- Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE).
- Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Tesorería General de la Seguridad Social.
- Sociedades del Grupo SEPI: Correos y SEPIDES.

Se integran en este documento 15.135 inmuebles enajenables con la siguiente distribución por organismos:

- Dirección General del Patrimonio del Estado: 5.107.
- Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa: 8.170.
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado: 96.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias: 1.514.
- Tesorería General de la Seguridad Social: 117.
- Sociedades del Grupo SEPI: 131 (Grupo Correos 112 y SEPIDES 19).

5. La línea de acción 5, construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo, consiste en estudiar aquellas operaciones que estén vinculadas con grandes ahorros de costes y obtención de ingresos y se desarrollará en los próximos ejercicios.

Propuestas

La gestión inmobiliaria de las edificaciones adscritas a la AGE se encuentra, tradicionalmente, centralizada en un único órgano interministerial, pero coordinada por la DGPE, lo que simplifica y racionaliza la gestión, añadiendo ventajas indudables derivadas de economías de escala. La situación del patrimonio inmobiliario del Estado a comienzos de 2012 podía caracterizarse, de forma resumida, por las siguientes notas: falta de información precisa y actualizada, elevada dispersión de sedes, elevados costes de arrendamiento, reducidos niveles de ocupación y patrimonio sin utilizar. La aprobación de un plan de acción, que se concreta en el PRPIE, con el establecimiento de cinco líneas de actuación prioritarias, ha permitido establecer los objetivos y evaluar su cumplimiento”.

Seguidamente, el Informe al que nos referimos efectúa un diagnóstico de la situación existente en relación con las cinco líneas contenidas en el PRPIE, que obedece al siguiente detalle:

“1.ª En conexión con la línea 1, mejora de la aplicación SIGIE, es necesario tener un conocimiento exacto de los inmuebles con los que cuenta, no solamente la AGE, sino también sus OO.PP., tanto en arrendamiento como en alquiler. En este sentido, los objetivos señalados en el PRPIE (que la totalidad de los inmuebles estén cargados en SIGIE, incluyendo los inmuebles situados en el extranjero, y que todos los campos de los activos cargados en la aplicación se encuentren debidamente cumplimentados) se consideran correctos aunque debería valorarse la conveniencia de marcar una fecha tope de finalización de los trabajos. En la documentación que se distribuyó en la última reunión se pudo constatar que el inventario de bienes inmuebles del Estado, incluyendo la AGE, sus OO.PP., y las altas instituciones, asciende a 17.210, aunque no todos están cargados en SIGIE, labor que avanza mes a mes.

2.ª Por otra parte, y en conexión con la línea 2 de acción del PRPIE, reducción del gasto en arrendamientos, en los primeros meses de los trabajos de la CCFAIP se ha

hecho un esfuerzo importante de racionalización en dicha partida, ya que el 23% de los inmuebles dedicados a usos administrativos de los OO.PP. y el 9% de los inmuebles dedicados a dichos usos de la AGE son arrendados. El ahorro generado hasta mayo de 2013 asciende a 40,8 millones de euros, tanto en inmuebles de la AGE (26,8 millones) como de sus OO.PP. (14 millones de euros). La línea tiene asignada un objetivo claro que se concreta en una reducción del 20% del importe de los arrendamientos en dos años, objetivo que se considera adecuado.

El ahorro en el gasto dedicado a arrendamientos ha sido la línea de actuación con unos resultados más rápidos y visibles. Se ha actuado ya sobre 332 contratos de arrendamiento, de los 1.405 existentes a 1 de enero de 2012, habiéndose obtenido un ahorro objetivo del 61,7%. Además, debe valorarse muy positivamente el documento repartido denominado «Política de arrendamientos», que imparte instrucciones claras de actuación en relación a tres posibles situaciones a las que los gestores se tienen que enfrentar: celebración de nuevos contratos, novación de arrendamientos y arrendamientos vigentes.

3.ª La línea 3 del PRPIE, optimización de la ocupación de espacios, establecía un objetivo claro de reducción en la ocupación de edificios del 20% por efectivo. Para lograrlo, se ha hecho necesario clasificar los inmuebles en la forma indicada anteriormente y distinguiendo entre: históricos, con estructura de muros de carga e inmuebles de planta libre/funcionales. Se ha avanzado aprobando los ratios de referencia y se han liberado ya 151.219 m2 desde el inicio del Plan.

Por otro lado, y a efectos de impulsar las actuaciones de optimización en marcha, se ha elaborado el documento referente a los «Índices de ocupación de referencia de los inmuebles de uso administrativo del patrimonio del Estado», en el que se formulan propuestas distinguiendo entre los inmuebles ya ocupados y las nuevas actuaciones. Desde otras perspectivas, la optimización inmobiliaria ha avanzado en la mejora de la información sobre los inmuebles que se encuentran disponibles, a través de su inclusión en una base de datos accesible a todos los gestores patrimoniales a través de una página web (SIGIDISP); y

4.ª La línea 4 de acción, incremento de los ingresos públicos, se ha concretado en los siguientes objetivos: identificar operaciones significativas de enajenación o explotación; movilizar y poner en valor las fincas rústicas del Estado, mediante su enajenación o cesión para explotación de terrenos a agricultores, Ayuntamientos y CC.AA.; agilizar el proceso de enajenaciones y estudiar fórmulas para incorporar asistencia técnica especializada.

En el periodo de vigencia del PPRIE, el ingreso en caja acumulado por enajenaciones hasta mayo de 2013 totaliza ya 88,57 millones de euros: 10,17 de la DGPE, 75,99 del Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y 2,41 de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE).

A estos efectos, cabe aludir a la resolución dictada por la DGPE por la que se imparten instrucciones para promover la enajenación de fincas rústicas del patrimonio de la AGE, así como al borrador del Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado que será aprobado próximamente por la Comisión Permanente de la CCFAIP”.

En un trabajo de las características del presente no podemos soslayar efectuar algunos comentarios respecto del diagnóstico de la situación inmobiliaria de la Administración General del Estado efectuado por el Informe CORA y las medidas propuestas para su mejora. Y para ello seguiremos idéntica sistemática a la empleada en el citado documento, refiriéndonos a las cinco líneas de actuación expuestas:

1ª.- Por lo que se refiere al denominado Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria (SIGIE) ya la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 —e incluso disposiciones anteriores en un siglo a ella (FERNANDEZ RODRIGUEZ; 2002)— preveía la formación del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, tarea emprendida con constancia y dedicación tanto por los servicios centrales como periféricos (Secciones de Patrimonio de las entonces Delegaciones de Hacienda) desde mediados de la década de los sesenta de la pasada centuria. Ciertamente, los medios

disponibles eran puramente manuales —pues apenas la llamada “mecanización” había hecho su aparición en la Administración Pública española— pero quienes tuvimos oportunidad de manejar las fichas de inventario veinte años después sabemos que contenían datos —fundamentalmente de carácter jurídico— bastantes como para permitir una razonable gestión patrimonial. Los nuevos medios de tratamiento de la información trajeron consigo la puesta en marcha, por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, de la aplicación CIMA (Contabilidad del Inmovilizado Material), que supuso un avance en lo relativo a la constancia y tratamiento informáticos de los datos útiles para la gestión inmobiliaria pública, perfectamente compatible con la encomienda de trabajos específicos de inventario de los bienes afectados a los distintos departamentos ministeriales llevados a cabo por la Junta Coordinadora de Edificaciones Administrativas, a la que ya se ha hecho referencia en este trabajo, a partir del año 1996 como consecuencia de la puesta en práctica del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos.

Que la SIGIE pueda constituir una más eficaz herramienta para el manejo de los datos que interesan a los gestores del patrimonio inmobiliario público no puede significar que haga aflorar datos hasta ahora ignorados puesto que la formación y mantenimiento del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado constituye una obligación legal refrendada por la vigente Ley de 2003. Creemos honestamente que la puesta en marcha de mecanismos eficaces de gestión, en todos los órdenes de la vida administrativa, deben constituir una actividad ordinaria de la actuación pública y no verse revestidos de un aura de omnipotencia que no les corresponde en absoluto. Opinamos que no es la herramienta la que da a luz la obra bien hecha, sino la pericia del artífice a quien, desde luego, beneficiará el contar con materiales y medios de la mayor calidad posible.

2ª.- La segunda línea de actuación, consistente en la reducción del gasto corriente en alquileres, se nos presenta como el fruto de una opción de gestión que nos atreveríamos a considerar apriorística.

Es bien cierto que las rentas abonadas a terceros por el uso y disfrute de espacios de trabajo constituyen un gasto no recuperable, pero de ello no debe extraerse la conclusión inmediata de que la ocupación de dichos espacios en régimen de propiedad resulte gratuita. En puridad, debería imputarse a dichos espacios el coste asociado a la utilización en propiedad —tal como sucede, por ejemplo, con los rendimientos del capital inmobiliario de los inmuebles a disposición de su titular a efectos del IRPF—, debiéndose tener presente que los inmuebles propios también se deterioran por el uso y el transcurso del tiempo, siendo precisas inversiones periódicas en su mantenimiento para que puedan prestar dignamente la función a que están llamados.

Nuestra experiencia de casi dos décadas en la gestión patrimonial pública española nos lleva a afirmar que no ha existido ningún estudio de carácter científico que avale, en un sentido o en otro, la preferencia por uno u otro sistema lo que, a buen seguro, constituye una línea de investigación de enorme interés para futuros trabajos que puedan emprenderse en un futuro.

En todo caso, nada puede objetarse a que, adoptada la vía de la reducción de los arrendamientos como programática a este respecto, se obtengan economías significativas sin olvidar, por otra parte, que la actual coyuntura del sector inmobiliario se convierte en un poderoso aliado a la hora de renegociar las condiciones en que se renueven o suscriban contratos de arrendamiento existentes o de nuevo cuño, respectivamente.

3ª.- Por lo que se refiere a la *“optimización de la ocupación de espacios”* nos remitimos a lo que sobre la misma se expondrá pormenorizadamente en el capítulo siguiente.

4ª.- En cuanto al capítulo de ingresos patrimoniales derivados de la gestión inmobiliaria pública, el Informe CORA se limita a señalar que *“el ingreso en caja acumulado por enajenaciones hasta mayo de 2013 totaliza ya 88,57 millones de euros: 10,17 de la DGPE, 75,99 del Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y 2,41 de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la*

Seguridad del Estado (GIESE)”, pero obvia la referencia concreta a cuándo debe entenderse iniciada la puesta en ejecución del Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal 2012-2020, hito desde el que deben tomarse en consideración las cifras ofrecidas que, por otra parte, no pueden ser contrastadas al no disponerse a fecha de hoy de las correspondientes memorias de gestión de los organismos citados con cifras cerradas a mayo del presente año.

Lo que sí podemos es anticipar la tabla que contiene el siguiente capítulo de este trabajo relativa a los ingresos obtenidos por la Dirección General del Patrimonio del Estado en concepto de enajenación de bienes inmuebles:

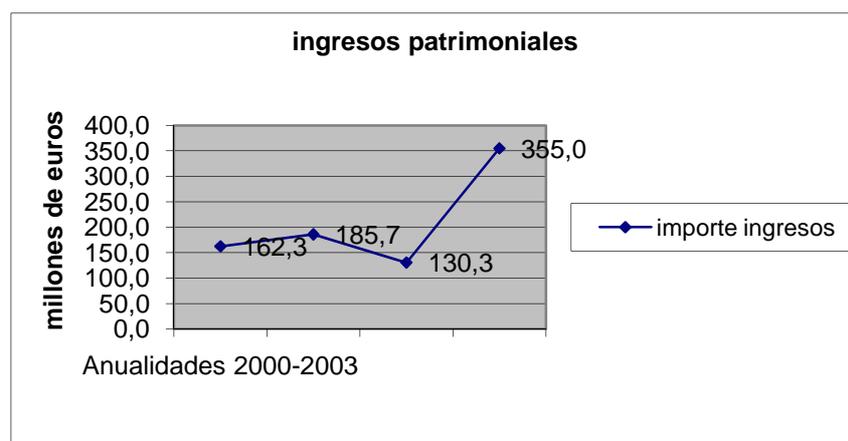
Tabla 1.1 Ingresos por enajenación de inmuebles patrimoniales del Estado (2001-2011)

ENAJENACIONES	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
Nº expdtes.	1.949	2.274	2.667	1.581	1.319	1.780	1.558	1.226	1.201	1.076	995
Importe (€)	39.132.000	29.230.900	33.209.700	19.808.600	19.935.600	25.836.200	26.508.700	37.937.000	13.917.600	6.921.300	6.426.942

En ella puede observarse que, para la mayor parte de ejercicios de la pasada década, los ingresos por tal concepto superaron muy ampliamente la cifra de 10 millones de euros considerada como un logro para un plazo superior a un ejercicio presupuestario, mientras que la suma de los dos últimos ejercicios consignados supone unos trece millones de euros, en línea con lo recogido en el informe que comentamos.

Igualmente se ofrece una cifra próxima a los 75 millones de euros para las enajenaciones inmobiliarias del Ministerio de Defensa durante el periodo en que lleva vigente el citado Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal 2012-2020, cuando el siguiente gráfico nos muestra los niveles que alcanzaron dichas enajenaciones —excluidas las viviendas militares que sí incluye el Informe CORA— en el cuatrienio 2000-2003, significativamente superiores.

Gráfico 1.1 Ingresos patrimoniales del INVIED (2000-2003)



Fuente: Mº de Defensa (2004)

5ª.- Por último, y por lo que se refiere a la quinta línea de actuación, consagrada a la “*construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo*”, el meritado informe no contiene previsión alguna, finalizando sus propuestas en las propuestas glosadas en el apartado anterior.

11. Como resumen de todo lo dicho hasta ahora, podríamos convenir que —en su primigenia configuración— el fin de los patrimonios públicos era allegar recursos con que sufragar las necesidades del erario público pero, si tomamos en consideración el porcentaje que representan los ingresos por gestión patrimonial respecto del total de ingresos del Estado en un país desarrollado como el nuestro, observaremos que ese importe en el momento presente, y de manera constante en el último decenio, es meramente testimonial.

Tabla 1.2 Clasificación económica de los ingresos presupuestarios.

1.5. Ingresos. Clasificación económica										
Millones de euros										
Capítulos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos directos	134.852	144.516	153.319	167.750	184.190	203.823	220.046	216.181	198.025	189.727
Impuestos indirectos	45.489	37.741	39.836	43.051	45.302	50.740	53.383	50.202	40.738	36.142
Tasas, precios y otros ingresos	4.694	4.309	4.411	4.209	4.233	4.788	5.083	6.570	6.169	6.735
Transferencias corrientes	8.731	9.575	12.221	12.213	12.537	12.542	12.653	12.208	12.020	11.196
Ingresos patrimoniales	7.108	6.617	6.235	3.141	3.513	4.364	5.826	6.722	6.727	9.637
Operaciones corrientes	200.974	202.759	216.022	230.363	249.775	278.038	296.972	291.882	263.676	253.438
Enajenación inversiones reales	397	498	534	567	564	553	571	368	335	283
Transferencias de capital	2.368	2.773	2.842	2.598	2.773	3.006	4.071	2.687	3.733	2.188
Operaciones de capital	2.765	3.272	3.376	3.163	3.337	3.559	4.642	3.055	4.088	2.471
OPERACIONES NO FINANCIERAS	203.739	206.031	219.398	233.526	253.112	279.596	301.614	294.937	267.745	255.910
Activos financieros	2.156	1.528	1.730	2.052	2.637	4.134	6.945	6.498	6.259	16.453
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	205.895	207.558	221.128	235.578	255.749	283.731	308.559	301.435	274.004	272.363

Fuente:
Presupuestos Generales del Estado

Poniendo en porcentaje los datos que nos interesan de la Tabla 1.2 anterior —y recordando que al capítulo “Enajenación de inversiones reales” se aplican los ingresos derivados de la venta de bienes de capital, y más en concreto, los procedentes de la venta de solares, fincas rústicas y otros terrenos, así como cualquier otra inversión real, entre las que se encuentran edificios e instalaciones de análoga naturaleza— resalta aún más lo que acabamos de señalar:

Tabla 1.3 Importancia relativa de los ingresos por enajenación de inversiones reales.

INGRESOS [M€]	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTALES (A)	205.895	207.558	221.128	235.578	255.749	283.731	308.559	301.435	274.004	272.363
ENAJ. INV. REALES (B)	397	498	534	567	564	553	571	368	335	283
% (B)/(A)	0,19	0,24	0,24	0,24	0,22	0,19	0,19	0,12	0,12	0,10

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

Esta circunstancia, de carácter objetivo, bastaría para rebatir las argumentaciones de quienes propugnan la finalidad eminentemente financiera de los patrimonios públicos.

Puede objetarse ciertamente que determinadas Administraciones y entes públicos obtienen magníficos resultados de la realización de sus propiedades. Esto es cierto, si bien debe ser matizado. Cuando los flujos patrimoniales son exclusivamente de salida, enajenándose bienes acumulados a lo largo de los años sin la contrapartida de unas aportaciones de carácter regular, el patrimonio quedará esquilado tan pronto como el aparato burocrático dedicado a gestionarlo sea capaz de ultimar el proceso de liquidación. Por ello, entendemos que la finalidad financiera —desde el punto de vista del ingreso— sólo se da plenamente cuando existe una regularidad en la producción de recursos dinerarios —sin que éstos, por su propia naturaleza, sean fijos en su cuantía ni periódicos en su devengo— y los mismos alcanzan un peso medianamente significativo en el total de los de la entidad.

Fijándonos en la vertiente del control del gasto, pensamos que la específica gestión del patrimonio público no debe diferenciarse en este aspecto del principio general de economía que debe presidir toda la gestión pública —y aun la privada—, por lo que otorgar una específica relevancia financiera a la ordinaria actividad gestora consistente en la diligente administración de los bienes de titularidad pública se nos antoja una opción teñida más de voluntarismo político que sustentada por el rigor disciplinar. A este respecto, dejamos para el próximo apartado la plasmación de nuestra opinión sobre cuál deba ser, en el momento presente, la finalidad de la pervivencia de los patrimonios de titularidad pública.

1.4. UN (POSIBLE) CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO

Como hemos venido poniendo de manifiesto, en el momento presente no existe un contenido unívoco del concepto “patrimonio público”, pues aquél depende de la opción constitutiva del mismo que adopte una determinada corriente doctrinal o la regulación positiva del instituto. De ahí, que nuestra aportación se relativice con un “posible” entre paréntesis que no quiere ser dubitativo, sino signo de apertura a cualesquiera otras construcciones al uso o que, en lo futuro, pudieran efectuarse.

Pues bien, para erradicar desde un primer momento la posibilidad de equívocos terminológicos, deseamos dotar al género de una denominación propia y distinta de la de las especies que lo integran. Y nada mejor para ello que auxiliarnos de lo que otros hayan podido aportar al respecto.

Efectivamente, dentro de las medidas desamortizadoras llevadas a cabo a lo largo de todo el siglo XIX en nuestro país, el Real Decreto de 29 de julio de 1837 estableció la categoría de *bienes nacionales*, si bien no es hasta la Ley de 2 de septiembre de 1841, promulgada bajo la Regencia del general Espartero, que se atribuye al Estado la propiedad plena de los bienes desamortizados, y hasta 1855 que no se crea la Dirección General de Venta de Bienes Nacionales, muestra del arraigo que la citada categoría había ido adquiriendo con el tiempo.

Idéntica categoría aparece establecida en Chile, cuya Subsecretaría de Bienes Nacionales tiene por misión reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal, regularizar la pequeña propiedad rural y ejercer el superior control sobre los bienes nacionales de uso público, como más adelante tendremos ocasión de exponer.

Pero el problema que surge, a los efectos que a nosotros nos interesan, es que los bienes nacionales sólo comprenderían la porción de bienes y derechos de titularidad pública de la Nación, viéndonos obligados a generalizar en la locución “bienes públicos” si quisiéramos que los mismos quedaran referidos a la totalidad de sujetos de

Derecho público a que en su momento hicimos alusión. Y hablamos de problema por cuanto el concepto de bien público hace referencia a una realidad mucho más compleja que es objeto de estudio por parte de la Hacienda Pública, en tanto que disciplina científica que tiene por objeto la actividad financiera, y en cuyo tratamiento no debemos detenernos más allá de la referencia efectuada.

Desechado, pues, este término nos encontraríamos con que, mediante Real Orden de 20 de enero de 1858, la Dirección General de Venta de Bienes Nacionales pasó a denominarse de Propiedades y Derechos del Estado, pasando después a ser la Dirección General de Propiedades e Impuestos y, finalmente, en 1925, a configurarse como Dirección General de Propiedades y Contribuciones Territoriales, antecesora directa de la del Patrimonio del Estado, encargada precisamente de la gestión, administración y explotación de los bienes y derechos integrantes del mismo, dentro de la concepción restringida que al instituto patrimonial otorgaba el Texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964.

Pues bien, el término “propiedad” se nos antoja el más adecuado para designar esa masa genérica de bienes y derechos de la más variada índole que puede estar destinada, o no, al uso general, al servicio público o al cumplimiento de una determinada finalidad pública. La locución “propiedades públicas” —aun cuando objetable en rigor desde un punto de vista jurídico, pues no se es, por ejemplo, propietario de un derecho de arrendamiento sino titular del mismo— aparece como sintética y descriptiva de aquello que encierra, a la par que permite acoger sin dificultad alguna las clásicas especies de bienes y derechos patrimoniales y bienes y derechos de dominio público, o demaniales, respectivamente.

Es esa dicotomía clásica —la distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público, o demaniales— la que ha venido caracterizando el debate sobre la institución patrimonial pública desde tiempos remotos y que, a nuestro entender debe

ser superada en aras de una más certera comprensión de lo que las propiedades de titularidad pública pueden representar en el momento presente y en el futuro.

En esta misma línea se pronunciaba también SANTAMARÍA PASTOR (2004) al señalar que *“en un acto de fidelidad a la tradición, la LPAP consagra y reafirma la tipología, clásica en nuestro derecho, que distingue los bienes de dominio público o demaniales y los bienes patrimoniales. Ello no supone que la clasificación dual que la LPAP adopta, por ortodoxa que sea en el terreno doctrinal, no sea susceptible de críticas”*. Dejando de lado las precisiones de carácter jurídico que efectúa este profesor de Derecho Administrativo, nos quedamos con su aserto de que *“lo que es más cuestionable es el empleo [en la legislación] de conceptos de origen dogmático, afectados por un alto nivel de incerteza, para deslindar grandes categorías que conllevan regímenes jurídicos diversos (...) y que debería ser abandonada a favor de criterios no tan sutiles y elegantes desde una perspectiva teórica, pero mucho más prácticos y seguros”*.

Por nuestra parte, consideramos que el debate sobre esta cuestión debe ser planteado actualmente en términos más de carácter gerencial que estrictamente jurídicos —aun cuando nos veamos forzados a tomar éstos como punto de partida obligado dado lo arraigado de esta óptica en su tratamiento tanto doctrinal como legal—.

En efecto, y a este respecto, ya hemos visto cómo distintos ordenamientos jurídicos —legislaciones española, francesa o mexicana— engloban en el concepto de patrimonio público no sólo los bienes de dominio privado o patrimoniales, sino también los de dominio público o demaniales, entendidos éstos como *“los que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público”* (artº 5.1 LPAP, por todos los análogos).

Convenimos, con el CONSEJO DE ESTADO (2003a), que *“nada hay que oponer en principio, a esta opción conceptual”*. La mayor parte de legislaciones parten

de este concepto amplio en el que se incluyen tanto los bienes patrimoniales como los demaniales, pero no podemos dejar de lado que *“por más que la disciplina legal de uno y otro tipo de bienes haya sufrido un progresivo acercamiento a la de los bienes de dominio público, siguen constituyendo masas patrimoniales diferenciadas”* que no pueden cobijarse bajo un denominador común. En esta línea, el propio Tribunal Constitucional español ha declarado que debe ser respetada la dicotomía bienes patrimoniales / bienes demaniales, puesto que en atención a lo dispuesto en los artículos 132 CE y 338 a 345 C. Civil *“cabe apreciar, en efecto, que existen dos grandes categorías de bienes, los demaniales y los patrimoniales, cada una de ellas sometida — recalquemos muy bien esto— a un régimen jurídico propio aunque exista una común intervención administrativa en orden a su gestión y protección”* (STC 166/1998).

Y aun cuando el pronunciamiento del Tribunal Constitucional es anterior a la promulgación de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 2003, ésta ha venido a incidir significativamente —como no podía ser de otra manera— en el dispar régimen jurídico conferido a una y otra masa de bienes y derechos. Baste para confirmar este hecho confrontar los artº 5, 6, y 30.1 LPAP con los artº 7, 8 y 30.2 y 3 del mismo cuerpo legal, cuya exégesis no corresponde a este trabajo.

Para nosotros —y para GARRIDO FALLA (1961) hace ya más de cuarenta años, lo que pone bien a las claras que no debemos olvidar lo obvio aunque haya sido formulado hace tiempo— *“está claro que si todos los bienes de la Administración pertenecen o al dominio público o al privado la definición de uno de ellos delimita, por exclusión, al otro”*, antojándonosnos artificiosas las construcciones doctrinales o legales que —como la actualmente vigente en nuestro país— conforman el patrimonio público como *el conjunto de bienes y derechos de una entidad pública, cualquiera que sea la naturaleza de éstos y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos* (ex artº 3.1. LPAP).

Lo que cuestionamos no es la existencia de estas dos categorías, sino que el patrimonio público, “in extenso”, esté constituido por la suma del demanio y del patrimonio, “stricto sensu”. Nos hallamos, pues, ante un problema semántico de primer orden importado, como tantas otras nociones de nuestro Derecho Público, de Francia;

en este caso concreto, de la utilización del término *domaine* siendo, como es, esencialmente polisémico.

El que no se haya sido capaz hasta ahora de dar carta de naturaleza a una denominación que evite confusiones y errores, no sólo entre los legos en la materia, sino entre quienes deberían estar obligados a manejar conceptos tan disímiles como patrimonio y demanio con soltura, no nos exime de intentar buscar una solución que, por otra parte, se nos antoja relativamente próxima, tal como veremos inmediatamente.

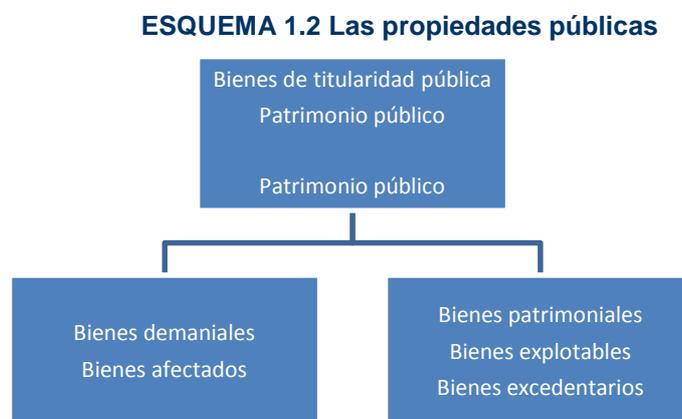
Efectivamente, para nosotros y en definitiva, es en la doble vocación a que nos hemos referido más arriba, en la que reside el elemento esencial de la dual configuración de los patrimonios públicos, integrados (a) tanto por bienes y derechos cuyo destino natural es la salida de la masa patrimonial, constituyendo así fuente de recursos económicos para la Administración Pública titular, como (b) por otros cuyo fin es servir de soporte a la acción de los poderes públicos de las más variadas maneras, siendo la instrumentalidad su nota distintiva. Y de esto era perfecto conocedor el legislador cuando, en la Exposición de motivos de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, de 24 de diciembre de 1962, ya establecía esta imagen de “*corriente de bienes que discurren de un campo a otro*”, si bien limitando su recorrido exclusivamente entre lo patrimonial y lo demanial.

Creemos que, tras lo aportado en este y otros epígrafes anteriores acerca de las notas cualificadoras de los patrimonios públicos, estamos en condiciones de esbozar una definición de los mismos a los efectos del presente estudio; y así:

Entendemos por patrimonio público al constituido por el conjunto de bienes y derechos, con contenido económico valuable, cuya titularidad corresponde a una entidad pública y cuyo destino puede consistir tanto en la satisfacción de una finalidad pública de naturaleza no financiera como en servir de medio para allegar recursos de dicho carácter al ente titular, y al que el ordenamiento jurídico hace objeto de una regulación específica y diferenciadora del régimen general de la propiedad de los particulares.

El conjunto de los bienes y derechos de titularidad pública estaría conformado así tanto con los que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general, al servicio público o al cumplimiento de otros fines o funciones públicas y los que son los llamados, a través de su ordenada gestión, a proveer de fondos a la entidad pública que ostenta su titularidad. La primera categoría podrá seguir recibiendo la denominación de bienes de dominio público, o demaniales, aun cuando nosotros preferiríamos superar este término proponiendo algún otro que facilite esa idea de vinculación a la función prestacional pública, y que muy bien, y por las razones que más adelante se expondrán, podría ser el de *bienes afectados*, mientras que a la segunda le cuadraría perfectamente la de bienes patrimoniales, *explotables* o *excedentarios* (KAGANOVA y NAYYAR-STONE, 2000).

El siguiente Esquema 1.2 explicaría gráficamente cuanto acabamos de exponer:



En tanto que integrantes de un mismo género —el de las propiedades públicas en su conjunto— las clases de bienes y derechos que acabamos de definir, patrimoniales y demaniales, no son absolutamente independientes entre sí. La patrimonialidad y la demanialidad constituyen una cualidad de los bienes y derechos de titularidad pública que, por razón de las circunstancias fácticas o de las determinaciones del órgano que

tiene la potestad de adoptarlas, es susceptible de ser modificada; y de este modo, en virtud de un determinado suceso —ya sea de orden puramente natural, o voluntario y conscientemente dictado— lo patrimonial puede volverse de dominio público, y lo integrante de éste engrosar el patrimonio.

El mecanismo jurídico que da carta de naturaleza a esta mutación del carácter de los bienes y derechos de los entes públicos es la afectación —de ahí la propuesta de denominar *bienes afectados* a los que lisa y llanamente lo están— mientras que el de signo contrario recibe el nombre de desafectación.

Así, por afectación entendemos la decisión en virtud de la cual un bien queda destinado a las finalidades peculiares del demanio, integrándose en consecuencia en el mismo. No siendo el objeto de este trabajo el extendernos en consideraciones de orden jurídico más allá de las que consideramos imprescindibles para una cabal comprensión del instituto patrimonial público, baste dar razón de su existencia y de la constatación de que la afectación es el nexo esencial que vincula a la cosa objeto de la decisión con la finalidad, más o menos abstracta, a la que sirve el demanio y cuya puesta en juego hace nacer el régimen legal, reglamentario o singularizado que rige el sistema de utilización del bien, y que es aplicable a éste como consecuencia de haber sido afectado, de haber quedado encuadrado en la correspondiente categoría demanial, sustrayéndose del de los bienes y derechos patrimoniales. E, inversamente, cuando lo que se produce es la desafectación, esto es, cuando se decide que un bien debe dejar de estar destinado a la finalidad pública que lo caracteriza como demanial, deja de gozar del régimen privilegiado de los de su clase para incorporarse al no mucho menos singular régimen jurídico de los patrimoniales, que pueden ser objeto de racional explotación o enajenación —de ahí nuestra posible conceptualización como *bienes explotables* o *excedentarios*.

Como complemento de lo que acabamos de exponer, y aun cuando resulte casi superfluo, no está de más el recordar que el contenido económico —que no

exclusivamente financiero— de la masa patrimonial ha de quedar fuera de toda duda. No es concebible un patrimonio constituido por elementos carentes de aquél o que no puedan ser objeto de valoración económica. El componente económico, consustancial con el propio concepto de patrimonio y con las distintas finalidades que de él pueden predicarse, cabe deducirlo tanto de sus propios orígenes como de su evolución histórica.

La susceptibilidad de valoración aparece como una lógica consecuencia de lo dicho en el párrafo precedente: un conjunto de bienes y derechos no valuables constituirá una masa informe no apta para ser ordenada, estructurada y gestionada para alcanzar algún fin. Si el conocimiento puntual de la composición del patrimonio público —su inventario— se erige en una exigencia inexcusable, la tasación de los bienes y derechos inventariados, siquiera estimativamente, constituye un aspecto capital del instituto.

Los criterios a emplear para ello no pueden ser otros que los que determinen, para cada momento, el valor de mercado de los distintos bienes y derechos, sin cuyo exacto conocimiento es impensable el diseño de una política de gestión patrimonial pública con las mínimas garantías de éxito.

Por ello, han de quedar excluidos del patrimonio de los entes públicos los elementos, ya sean materiales o inmateriales, que, por las causas que fuere, no puedan tener una relación directa con un precio expresado en dinero.

Sentado nuestro criterio acerca de qué deba ser entendido por patrimonio público, nos corresponde —retomando el compromiso adquirido al término del apartado anterior— exponer nuestra opinión acerca de la finalidad que los mismos deben atender en una estructura administrativa pública moderna.

Así, cuestionada cuando menos la finalidad esencialmente financiera de los patrimonios públicos, estamos llamados a tratar de establecer entonces su verdadera razón de ser actual.

Desde nuestro punto de vista, la realidad puede ser enunciada de forma relativamente simple: superada la finalidad fundamental que se predicaba de los patrimonios públicos, esto es, el allegar recursos a las arcas públicas a través de una racional explotación de los bienes y derechos que lo integran, la razón última de su existencia radicaría en la más adecuada gestión de una masa —más o menos voluminosa, más o menos homogénea— de bienes y derechos con o sin vocación de permanencia en el instituto que venimos estudiando.

Efectivamente, y como acabamos de señalar, los bienes y derechos que se integran, por virtud de cualquier título, en los patrimonios públicos lo hacen sin tener necesariamente por objeto inmediato satisfacer una necesidad pública. Su destino natural, tras una permanencia más o menos prolongada, en su seno, sería su salida del mismo. Bien podemos concluir así —no sin efectuar una simplificación consciente— que la ordenación de los mecanismos de incorporación, gestión y enajenación de los citados elementos patrimoniales constituye, de facto y esencialmente, la finalidad del propio instituto.

Esta finalidad intrascendente —en el más noble sentido del término— no debe identificarse con la insignificancia —en su acepción más habitual— del instituto. La instrumentalidad que también se ha predicado de él constituye una característica esencial del mismo, cuyo contenido no puede ser minimizado en modo alguno. Es evidente que muchos de los fines de las entidades públicas no serían alcanzables sin la adecuada administración de ese caudal de bienes y derechos que venimos denominando patrimonio público, el cual se configura como un elemento insustituible de la actividad económica de aquéllas.

1.5. CONCLUSION. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

Como conclusión de lo expuesto hasta ahora, nos encontramos en situación de poder definir los elementos esenciales que, a nuestro juicio, debe reunir la categoría jurídica de los patrimonios públicos; así tendríamos:

Primero.- dichos patrimonios están integrados por un conjunto de bienes y derechos de la más variada índole, siéndoles predicable como rasgo distintivo la heterogeneidad de su composición.

Segundo.- la titularidad del mismo ha de corresponder a una entidad de derecho público, debiendo estarse a lo que el ordenamiento jurídico positivo defina como tal.

Tercero.- los bienes y derechos integrantes del patrimonio deberán tener contenido económico, el cual –por su parte– debe ser susceptible de estimación o avalúo.

Cuarto.- el patrimonio público, en tanto que tal, resulta ser objeto de una consideración o régimen jurídico diferenciado del patrimonio de los particulares;

Quinto.- la existencia de los patrimonios públicos se justifica por su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos; sin que quepa predeterminar cuáles sean o puedan ser éstos, y

Sexto.- su adscripción disciplinar debe superar los tradicionales encasillamientos en distintas áreas de las Ciencias jurídicas para integrarse, con personalidad propia, en el más amplio campo de la nueva Ciencia de la Administración, en la que, junto con los imprescindibles paradigmas normativos de orden esencialmente jurídico, confluirán criterios racionales de gestión y administración integrados en un cuerpo doctrinal que se nutrirá, como más adelante veremos, de cuantas aportaciones de carácter económico o gerencial resulten pertinentes.

CAPÍTULO 2. EL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO

Expuestas en el Capítulo anterior las consideraciones que tenían por objeto la caracterización, desde un punto de vista obligadamente jurídico, de los patrimonios públicos, efectuaremos en el presente capítulo lo que pretende ser un tratamiento más orientado hacia la vertiente económica de la subespecie que denominaremos *patrimonio inmobiliario público*.

Trataremos en él de exponer las relaciones existentes entre las propiedades públicas de naturaleza inmobiliaria y la actividad económica que constituye lo que comúnmente se entiende por Sector inmobiliario. Para ello, nos centraremos brevemente y en primer lugar, en la conceptualización y determinación de las características esenciales de éste para, seguidamente, detenernos en las distintas actuaciones que, en el seno del mismo, pueden llevar a cabo las entidades públicas.

2.1.-EL SECTOR INMOBILIARIO: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES.

El tratamiento global de los distintos sectores de la actividad económica de un país o grupo de ellos suele ser moneda corriente en la literatura de tipo económico y empresarial.

Sin embargo, no parecen abundantes los estudios que, con carácter general, tienen por objeto el denominado “sector inmobiliario”, máxime en un país como el nuestro, tan poco dado a la consideración académica de determinadas actividades económicas. De hecho un intento de análisis global del mismo no se ha efectuado hasta fecha bien reciente en el titulado “Libro Blanco del Sector Inmobiliario” (1999), promovido por la Fundación de Estudios Inmobiliarios, el IESE de la Universidad de Navarra y el Ministerio de Fomento.

La misma Presentación de la publicación da por sentada la heterogeneidad de dicho sector de actividad. Así, *“cuando hablamos en general de « sector inmobiliario » nos estamos refiriendo a un conjunto de actividades que pueden ser muy diferentes entre sí: i) por su planteamiento, ii) por sus implicaciones económicas, y iii) por la propia naturaleza de cada actividad. De hecho, bajo el paraguas de la palabra « inmobiliario » puede haber actividades del sector primario, secundario y terciario, actividades industriales, comerciales y de servicios, iniciativa privada y actuaciones de las administraciones públicas, y todo ello en un entorno político muy sensible, afectado por la necesidad de salvaguardar derechos fundamentales de las personas, como es el derecho a la vivienda. A la vista de todo ello, no es difícil comprender la dificultad de encuadrar de forma ordenada y coherente un conjunto de actividades económicas que más que un sector configuran un entorno con muchos protagonistas a veces con intereses contrapuestos, y con muchas ramificaciones hacia otros sectores de actividad, lo cual provoca que las actividades inmobiliarias se constituyan en importantes motores — y ocasionalmente en frenos— del desarrollo económico”*.

Si para el Libro Blanco el sector inmobiliario se define como *“aquella fracción de la actividad económica en la que sus agentes operan con bienes inmuebles y derechos de naturaleza urbana”* circunscribiéndolo, pues, al entorno de las ciudades, nosotros preferiríamos una definición más amplia, como la siguiente: constituyen el sector inmobiliario el conjunto de actividades económicas que tienen por objeto principal la gestión, administración y transformación de bienes inmuebles y el ejercicio, goce o tráfico de derechos que sobre los mismos recaigan.

Creemos que nuestra concepción posee una mayor amplitud puesto que:

i) comprende la totalidad de los bienes inmuebles —urbanos, rústicos y los que legalmente tengan esa consideración —y los derechos que los tienen por objeto— ya sean de naturaleza real, como la hipoteca, o personal, como el arrendamiento.

ii) atiende al elemento objetivo que determina la naturaleza del sector y no al subjetivo de quienes pueden operar en su seno; y

iii) toma en consideración el carácter propio y diferenciado del sector frente a una concepción fraccionaria del mismo.

Definido de esta manera el sector inmobiliario, se deducen dos grandes líneas de actuación en su manifestación en la vida económica:

a) de una parte, la que se dirige a la transformación de los bienes, a través de los mecanismos de la promoción inmobiliaria —pasando o no por todas las fases del proceso, a saber: creación de suelo urbanizable merced al contenido de los instrumentos de planeamiento urbanístico; ejecución de las obras de urbanización necesarias para su posterior edificación; construcción y, por último, comercialización del producto inmobiliario terminado (residencial, terciario, dotacional,...); sin olvidar la pujanza actual de la rehabilitación del patrimonio edificado—, y

b) de otra, la que tiene por objeto la gestión de inmuebles mediante la puesta en juego de la más variada operativa que el marco jurídico permita —utilización por la propiedad, compraventa, alquiler en cualquiera de sus modalidades, etc...—; siendo precisamente este tipo de actividad el más acorde con la configuración de los patrimonios públicos, como más adelante veremos.

Por ello nos centraremos exclusivamente en éste para caracterizarlo con un mayor detalle, si bien, y con carácter previo, aclaremos que debe ser desechada toda tentación de identificar el sector inmobiliario con el sector de la construcción pues, aunque en determinadas parcelas es innegable la estrecha vinculación entre ambos —promoción inmobiliaria con destino a usuarios privados— ésta se difumina, cuando no desaparece por completo, en otras actividades —gestión del patrimonio inmobiliario, construcción de infraestructuras y dotaciones para el Sector público administrativo—, como se hace patente en las siguientes líneas.

Efectivamente, la gestión económica de activos inmobiliarios con carácter exclusivo va adquiriendo carta de naturaleza entre los agentes que intervienen en el sector inmobiliario. Si bien tanto las razones de ello como los objetivos a alcanzar son enormemente diversos: desde la necesidad de poner a producir un cuantioso patrimonio inmobiliario adquirido a lo largo de los años y ahora innecesario, hasta la oportunidad de invertir cuantiosos beneficios adquiridos de manera meteórica en sectores de actividad inexistentes hace apenas un decenio; desde la obligación de reducir pérdidas derivadas del negocio principal (*core business*) hasta el aprovechamiento de las altas rentabilidades que la inversión inmobiliaria proporciona en según qué localizaciones y productos.

En todo caso, la correcta administración de una cartera de bienes inmuebles debe prestar atención a distintos aspectos, comunes por otra parte a la gestión de cualquier otro tipo de activos, tales como:

- el equilibrio entre la rentabilidad esperada y el riesgo contraído,
- la adecuada composición de la propia cartera, o
- la definición de una estrategia acorde con los objetivos fijados.

Sin embargo, aun cuando en los países desarrollados los inmuebles representen aproximadamente un 20% del total del activo empresarial y se sitúen en el segundo lugar de los costes estructurales, por detrás de los salarios, un buen número de autores consideran que la atención que se presta a su gestión es prácticamente nula; esto ocasiona, según el economista británico Roger Bootle, unas pérdidas anuales de aproximadamente 25.000 millones de euros a las empresas del Reino Unido por el uso inapropiado de sus activos inmobiliarios .

La constatación de este hecho nos induce a mencionar, sin desarrollarlas por cuanto no es objeto del presente estudio, las siguientes características del Sector inmobiliario:

1ª) la pluralidad de actividades de muy diversa índole que en él pueden hallar cobijo y, por ende, la intrínseca dificultad de su exacta definición y precisa delimitación.

2ª) la inexistencia de un cuerpo de doctrina científica inmobiliaria, ni tan siquiera en los países más desarrollados a este respecto, y muy especialmente los Estados Unidos, como se viene poniendo de manifiesto en multitud de artículos publicados desde hace más de treinta años.

3ª) la escasísima profesionalización del sector, orientado hacia la vertiente más comercial y especulativa, consecuencia tanto de la búsqueda de beneficio a corto plazo como de lo que acabamos de señalar en el apartado precedente, y

4ª) la opacidad del mismo, derivada tanto de su propia complejidad como de la trascendencia fiscal que poseen las operaciones efectuadas en su seno.

Por lo que respecta a ésta última nota distintiva, resulta significativo que —tal como pone de manifiesto el antes citado Libro Blanco (op. cit.)— *“la actividad inmobiliaria no está definida como tal en las cuentas que integran la Contabilidad Nacional de España, que elabora el Instituto Nacional de Estadística, por lo que no es posible extraer datos de dichas cuentas que reflejen directamente el impacto o el peso del Sector en la economía nacional”*. Por ello sólo es posible efectuar estimaciones indirectas al respecto tomando en consideración datos relativos al sector de la construcción, que sí son contemplados en detalle por las cuentas nacionales.

Si entramos a considerar —siquiera esquemáticamente y por lo que puede ofrecer de interés para nuestra tesis— la actual coyuntura de la actividad inmobiliaria vinculada con el sector terciario, por cuanto es el que mejores referencias nos puede facilitar en relación con los inmuebles de carácter administrativo, debemos convenir con MARCO-GARDOQUI (2011) que, conforme a los principios básicos de la ciencia económica, *“los ciclos económicos existen y, por lo tanto, tras una recesión o ajuste económico llega siempre la recuperación. Después de una corrección severa del*

mercado (y no otra cosa es una crisis), los valores e indicadores terminan por recuperar la senda positiva”.

Realmente, para MARCO-GARDOQUI (2011) habría dos variables estructurales a considerar a este respecto: a) la escasez de nueva oferta de edificios y locales de oficina en el mercado —si bien resulta evidente la existencia de excedentes de producto terminado en la actualidad—, y b) la calidad insuficiente de los existentes, comparada con los estándares europeos —aun cuando puede constatarse fácilmente que las prestaciones de los modernos edificios de oficinas de las grandes ciudades españolas nada tienen que envidiar a los de los países de nuestro entorno—. Si nos fijamos por otra parte en el mercado de suelo vacante disponible para la ubicación de nuevos desarrollos terciarios, el panorama resultaría especialmente alarmante. En el momento presente, la oferta excedería a la demanda, circunstancia que podemos achacar a la inobservancia del principio vital de que la madurez lleva implícita la decadencia, o lo que es lo mismo, que la producción de una cantidad de producto que supere el volumen de demanda previsible a corto y medio plazo acaba generando unos excedentes de difícil, cuando no imposible, asimilación en la situación de crisis que inexorablemente sigue a toda época de bonanza.

Y lo que acabamos de decir, referido al sector privado, resulta de plena aplicación para el sector público. Como tendremos ocasión de exponer más adelante, la gestión inmobiliaria pública —al menos por lo que respecta a nuestro país— se ha caracterizado por el más absoluto desconocimiento de los ciclos económicos. La respuesta a la necesidad de espacios de trabajo se trataba de resolver cuando ésta se producía, y no cuando se daban las condiciones más ventajosas para una buena negociación, ya fuera en compra o en arrendamiento. Otro tanto cabría decir, como también tendremos ocasión de comprobar en un próximo capítulo de nuestra tesis, de la política de enajenaciones. La venta de edificios y terrenos innecesarios para el cumplimiento de los fines de la Administración se efectúa en atención a la capacidad de los servicios administrativos para la sustanciación de los correspondientes expedientes, sin obedecer a una sistemática concreta.

En cualquier caso, y sin querer pecar de fatalistas, *“a esta situación se ha llegado en parte debido al escaso apoyo e interés que a lo largo de los años han mostrado los colectivos implicados en la actividad”* por la investigación científica sobre el sector inmobiliario (LIBRO BLANCO; 1999), tanto en su vertiente comercial como, en mucho mayor grado, en la de carácter público. Lo realmente grave de este hecho no estriba tanto en la carencia misma de estudios representativos cuanto en las causas que la provocan; muy especialmente la falta de interés que los agentes que intervienen en la actividad inmobiliaria han puesto de manifiesto al considerarla exclusivamente como negocio, y no como objeto de reflexión susceptible de ser sometido a una disciplina de carácter académico, tal como sugieren distintos autores norteamericanos (VEALE, 1989).

A este respecto, y dentro de su limitado alcance, el presente trabajo se ha querido concebir como una contribución a que, paulatinamente y como reacción a las graves carencias del pasado inmediato, lo inmobiliario sea tenido en cuenta como el elemento disciplinar integrante de la actividad económica general que es y se le dedique la atención que su importancia, cualitativa y cuantitativamente considerada, merece.

2.2. SECTOR PÚBLICO Y ACTIVIDAD INMOBILIARIA: EL PATRIMONIO PÚBLICO INMOBILIARIO.

Como acabamos de señalar, para nosotros, el sector inmobiliario está constituido por aquellas actividades con contenido económico que encuentran su razón de ser en la gestión —entendida en los más amplios términos posibles— de los bienes inmuebles y de los derechos de cualquier naturaleza que sobre ellos recaigan, centrando nuestra atención más en el componente objetivo de las mismas que en el subjetivo de sus agentes. Por ello, el que la actividad inmobiliaria se lleve a efecto por operadores dotados de personalidad jurídica pública no debe suponer ninguna alteración de su esencia ni de las características que le son propias, más allá de un específico régimen jurídico al que ya hemos hecho referencia.

De aquí se deduce que las entidades pertenecientes al Sector público —en cualquiera de sus categorías: administrativo, empresarial o fundacional— pueden efectuar cualquier actuación lícita que tenga por objeto los bienes inmuebles, desde la promoción de nuevas construcciones con los más variados destinos hasta la mera conservación de los locales ocupados por sus dependencias.

Ahora bien, llegados a este punto sí resulta imprescindible una acotación relativa a ese elemento objetivo —fundamentalmente, los bienes inmuebles— de la actividad inmobiliaria de las entidades públicas, susceptible de configurar lo que definiremos como patrimonio inmobiliario público.

2.2.1. CARACTERIZACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO.

Tal como hemos consignado en su momento, la construcción teórica que hemos recogido en este trabajo distingue —dentro de la totalidad de los bienes y derechos de titularidad pública— entre aquellos que se encuentran, inmediata y primordialmente, destinados a la satisfacción de un fin público, sea éste del orden que sea, y que integran el dominio público, y los que no se hallan afectados por esta peculiaridad, constitutivos del patrimonio de la entidad y susceptibles de tráfico jurídico pleno.

Precisamente es dentro de estas categorías donde encontramos los bienes y derechos aptos para ser destinados a la actividad inmobiliaria plena —sin más limitaciones que las derivadas de las prioridades establecidas por los órganos rectores de la respectiva entidad pública titular de los mismos y del régimen jurídico específico que las normas reguladoras de ésta prevea— y que enseguida desarrollaremos. Y así, a nuestros efectos y como hemos señalado anteriormente, entenderemos que *el patrimonio inmobiliario público está constituido por el conjunto de bienes inmuebles y derechos de cualquier naturaleza —real o personal— que recaigan sobre los mismos, cuya titularidad corresponde a una entidad pública, y sean susceptibles de explotación económica, aun cuando se hallen primordialmente afectos a la prestación de un servicio o cumplimiento de un fin públicos.*

Entendemos así que la demanialidad o afectación no deja fuera de la actividad inmobiliaria a los bienes que presentan esta característica; su único efecto es que limita su campo de acción a determinadas operaciones de entre las que se detallan seguidamente. Por ello, realmente no podría hablarse de una actividad inmobiliaria plena que tenga por objeto a los bienes de dominio público, sino tan solo de una actividad inmobiliaria restringida o limitada.

2.2.2. LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA DE LOS ENTES PÚBLICOS.

Desde un punto de vista material, resulta de enorme interés —pues de ello depende cuanto más adelante se ha de referir a los modos de gestionar los patrimonios inmobiliarios públicos— plantearse cuál sea el alcance de la actividad inmobiliaria pública.

En este sentido, ya señalamos que cualquier acción que pueda llevar a cabo la iniciativa privada en el ámbito inmobiliario no le está vedada “per se”, a la pública, por lo que la gama de actividades inmobiliarias de los agentes públicos es tan amplia, en principio, como la que conforma el propio sector inmobiliario, genéricamente considerado.

Pero, si nos circunscribimos a lo que podríamos denominar actividad inmobiliaria de carácter patrimonial —desvinculada por tanto de una finalidad pública— resulta evidente que deberíamos excluir la de promoción de suelo, ya sea para el uso residencial, industrial o dotacional, por cuanto:

- (a) la finalidad pública aparecería nítidamente contenida, para los dos primeros, en los planes y programas públicos de construcción de viviendas sometidas a cualquier régimen de protección o la recuperación de áreas deprimidas a través del establecimiento de polígonos aptos para la localización de industrias.
- (b) la relación con el servicio y el uso públicos resulta evidente para el tercero de ellos sin más que observar que los servicios prestacionales públicos, sean del tipo que sean, obedecen, tanto en su planificación como en su implementación, a la plasmación de políticas públicas acordadas por las distintas administraciones competentes.

Por ello, y en el sobreentendido de que las actividades de transformación de los terrenos y de la promoción inmobiliaria por parte de los entes públicos debe obedecer al cumplimiento de finalidades de idéntica naturaleza —so pena de caer en maniobras de carácter especulativo de dudosa, cuando no imposible, justificación— aparecen como operaciones típicas de la actividad inmobiliaria del Sector público en el ámbito patrimonial las de gestión y administración, entendidas en sentido amplio, de la masa constitutiva del propio patrimonio —lo que nos trae a la memoria los postulados de CALVO ORTEGA (1970) — y que, para su mejor tratamiento, sintetizaremos en la Tabla 2.1, que aparece seguidamente:

Tabla 2.1 OPERACIONES DE GESTION PATRIMONIAL

1.- De incorporación	1.a. Adquisición
	1.b. Desafectación *
	1.c. Arrendamiento
2.- De mantenimiento	
	2.a. Inventario/ inmatriculación
	2.b. Conservación
	2.c. Defensa
	2.d. Explotación
	2.e. Gravamen
3.- De exclusión	
	3.a. Afectación *
	3.b. Cesión
	3.c. Enajenación

^(*)Exclusivamente en tanto que articulan el tránsito entre lo demanial y lo patrimonial, y viceversa.

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de las distintas operaciones en él consignadas se efectúa en los siguientes apartados:

§ 1. OPERACIONES DE INCORPORACIÓN AL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO.

Dentro de éstas distinguiremos tres claramente diferenciadas, tanto por la procedencia de los bienes o derechos que se incorporan como por la intensidad misma de la incorporación:

1 a. ADQUISICIÓN.- En primer lugar, nos referiremos a la adquisición como operación o actuación en virtud de la cual un bien inmueble o un derecho relativo a uno o varios de este tipo de bienes cambia de titularidad, por cualquiera de los mecanismos previstos en las leyes, para integrarse con carácter pleno en el patrimonio público inmobiliario de que se trate. Observamos, pues, que el objeto de tráfico pasa del ámbito dominical de un tercero al de la entidad pública adquiriente.

La forma normal de adquirir, sobre todo en términos cuantitativos, es la compra de inmuebles a título oneroso, esto es, mediando el pago de un precio; pero es también frecuente que determinadas entidades públicas —especialmente las Administraciones Públicas de base territorial (en nuestro país, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales: municipios, diputaciones o cabildos insulares)— adquieran por ministerio de la ley (adjudicándoseles la titularidad de los inmuebles vacantes, sin dueño conocido, por ejemplo) o a título gratuito (a través de herencia, legado o donación).

Menos probable, pero también posible, es la adquisición a través de los mecanismos de la ocupación y de la prescripción; dado su relieve, que juzgamos anecdótico, baste su mera cita.

- En cualquier caso, resulta de todo punto necesario efectuar una precisión respecto a la categoría con que los bienes y derechos son adquiridos por las distintas entidades públicas.

Con carácter general, los inmuebles se adquieren para alojar servicios y dependencias públicos; esto es, para satisfacer una finalidad pública directa, por lo que es innegable el carácter demanial de la operación. En nuestro país, sin embargo, todos los inmuebles se adquieren con carácter patrimonial para ser afectados inmediatamente al fin para el que su adquisición se realiza.

En teoría, nada impide la compra de edificios o terrenos para incrementar el acervo patrimonial, en espera de un uso o destino públicos concretos —y, de hecho, esta práctica no ha sido infrecuente en el pasado—, si bien juzgamos este proceder escasamente operativo y fuente de problemas —gastos de conservación, ocupaciones ilegales, etc.— más que de soluciones.

1.b. DESAFECTACION.- La desafectación —como ya quedó dicho en su momento— es la decisión, adoptada por el órgano competente de la entidad pública, en virtud de la cual se determina la desvinculación de los bienes y derechos del uso general o del servicio público, y su consiguiente integración en el patrimonio público.

Aquí no se trata ya de un cambio de titularidad; no aparece un tercero ajeno a la entidad pública adquiriente, sino que es ésta la que —sin renunciar a la titularidad— efectúa una mutación de la cualificación del bien o del derecho, transfiriéndolo internamente de la categoría demanial a la patrimonial.

1.c. ARRENDAMIENTO.- Por último, y como especialidad, por cuanto de la adquisición de un derecho concreto se trata, citaremos el arrendamiento de bienes inmuebles. Efectivamente, mediante la formalización de un contrato de arrendamiento —generalmente, de unos locales o de un edificio completo; raramente de cualquier otro tipo de inmueble— lo que se adquiere son las facultades derivadas de la propia figura jurídica del arrendamiento, fundamentalmente el disfrutar de la posesión de la cosa arrendada durante el plazo fijado en el contrato.

El hecho de que el arrendamiento tenga por objeto un inmueble destinado al cumplimiento de una finalidad o a la prestación de un servicio público, hace que no sea posible encuadrar los inmuebles arrendados dentro de la categoría de bienes patrimoniales, sin que quepa tampoco tenerlos por demaniales dado que la titularidad de los mismos no es de la entidad pública arrendataria, sino del particular arrendador.

Esta situación paradójica puede solventarse si convenimos que, en el caso de los arrendamientos, nos encontraríamos con una incorporación plena al acervo patrimonial del derecho de arrendamiento, que da lugar a una incorporación “menos plena”, en tanto que temporal y limitada, de un inmueble con vocación demanial que, sin embargo, no puede gozar absolutamente de las prerrogativas que como a tal le corresponderían.

§ 2. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO.

Como actuaciones típicas del mantenimiento del patrimonio inmueble de las entidades públicas cabe citar las siguientes:

2.a. INVENTARIO.- En cuanto a la formación de inventario y la inscripción registral de los bienes y derechos integrantes del mismo, es innegable la trascendencia, tanto de orden jurídico como específicamente económica, que posee el más exacto conocimiento de todos y cada uno de los bienes y derechos que conforman la masa patrimonial. Siendo esto así, salta a la vista la importancia que adquiere el registro de las propiedades públicas, en general, y de las llamadas a reportar un beneficio económico más o menos inmediato a las entidades titulares de las mismas, en particular.

Por ello, no es de extrañar que en todos los países se conceda la mayor prioridad a las labores de inventario de las mismas; y en el nuestro, en concreto, las primeras medidas de la legislación desamortizadora del siglo XIX se encaminan precisamente al más cabal conocimiento de los bienes que puedan ser objeto de venta, comenzando por la Ley de Mostrencos, de 9 de mayo de 1835. El tantas veces citado profesor BAYONA DE PEROGORDO (1977) señalaba en su obra sobre el Patrimonio del Estado que el interés mostrado por el legislador de 1964 en *“la creación de un Inventario General de Bienes y Derechos del Estado obedecía a la necesidad de registrar y dejar constancia de la existencia de un incalculable número de bienes y derechos que pertenecen al Estado y cuya dispersión era debida, en parte, a la heterogeneidad de su naturaleza, pero en parte también al escaso conocimiento que se tenía de su existencia y al abandono de las funciones de registro de estos bienes”*.

Desde entonces ha constituido una preocupación constante de los poderes públicos el mantenimiento al día del inventario patrimonial, sobre cuya formación y conservación no nos es posible extendernos en detalle, pero que incluye la informatización plena del mismo y su vinculación a los mecanismos de gestión contable pública a través de los oportunos sistemas integrados y que se recoge en la atención que al inventario patrimonial dedica la vigente Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003 (Capítulo III, del Título II, artº. 32 a 35).

- De su extensa regulación nos parece criticable especialmente el apartado 4 del artº 33 LPAP, según el cual *“el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no tiene la consideración de registro público y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos”*.

Si resulta legítimo que los particulares mantengan la reserva que tengan más conveniente sobre la cantidad y calidad de los bienes y derechos que integran su haber

patrimonial, esto no parece tan obvio respecto de las entidades públicas, a cuya cabeza cabe colocar a la Administración General del Estado. Creemos que la transparencia en la gestión de los caudales públicos, sean éstos de la índole que sean, debe comenzar por el general conocimiento de los mismos, así como de su origen y aplicación.

- Íntimamente relacionada con las actividades de formación de inventario —de naturaleza privada y restringida, como acabamos de ver — se halla la de inmatriculación o inscripción de la finca o derecho real en el Registro de la Propiedad, de carácter público y que otorga la protección frente a terceros. En los países de derecho germánico esto no plantea ningún problema ni duda por cuanto la inmatriculación es obligatoria; pero en los de tradición latina —entre ellos España— el acceso a la protección registral es voluntario.

Por ello, constituye una novedad el artº 36 LPAP, según el cual *“las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales (obsérvese la incongruencia semántica, ya puesta suficientemente de manifiesto en este trabajo), que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”*.

2.b. CONSERVACIÓN.- Por actuaciones de conservación del patrimonio cabe entender las del normal cuidado de los bienes que lo integran —llevando a cabo las obras, instalaciones y suministros necesarios para evitar su deterioro más allá de lo que determine el ordinario transcurso del tiempo, y también para corregir sus efectos—, y de los derechos incluidos en el mismo —velando por su adecuado ejercicio y evitando así su pérdida por efecto de la prescripción extintiva—.

2.c. DEFENSA PATRIMONIAL.- Para la defensa de los patrimonios públicos, los artº 41 a 60 LPAP arbitran, en nuestro país, una serie de facultades y prerrogativas tales como:

- la investigación de la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a los mismos;
- el deslinde, en vía administrativa —y no judicial—, de los inmuebles de titularidad pública;
- la recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos; y
- el desahucio, también en vía administrativa evitando así el procedimiento judicial, de los poseedores de inmuebles de dominio público —no de los patrimoniales— una vez extinguido el título que les amparaba en su tenencia.

2.d. EXPLOTACIÓN.- Para que los bienes y derechos patrimoniales puedan ser explotados, nuestra Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas exige, en su artº 105.1, dos condiciones: **a)** que aquéllos no estén destinados a ser enajenados, y **b)** que sean susceptibles de aprovechamiento rentable.

La legislación de 1964 ya preveía similares condiciones si bien por lo que hace a la primera, la redacción utilizada hacía referencia a que *no conviniera enajenar dichos bienes*, sin más detalles en su desarrollo reglamentario. Este, sin embargo, sí mencionaba —en su artº 66— que la Memoria justificativa de la propuesta de explotación contendría *un estudio económico de la misma y de sus repercusiones en la economía de la nación*, extremos estos silenciados en la vigente normativa.

Lo más razonable es pensar que la explotación de bienes patrimoniales públicos se concibe a través del arrendamiento de los mismos, si bien la creencia más comúnmente extendida —ya desde el siglo XIX— es la de que las entidades públicas no suelen ser diligentes administradoras de sus bienes pesando más los criterios de

oportunidad política que los de buena gestión objetiva de aquéllos (KAGANOVA & NAYYAR-STONE, 2000). Quizá por ello, porque la pervivencia de un patrimonio público destinado al arrendamiento se prevea dudosa, el artº 106.4 LPAP contempla el supuesto concreto del arrendamiento con opción de compra.

§ 3. OPERACIONES DE EXCLUSIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO.

Bajo esta rúbrica consideraremos aquellas que tienen como finalidad la salida, temporal o definitiva, de bienes o derechos integrantes de la masa patrimonial.

3.a. AFECTACIÓN.- En primer lugar, cabe citar la afectación por cuanto, como ya se dijo antes, a través de este mecanismo los bienes y derechos patrimoniales dejan de serlo para, sin abandonar por ello la titularidad pública, integrarse en el dominio público. La exclusión del ámbito patrimonial tiende a ser prolongada, en ocasiones perenne, pero totalmente reversible. La afectación es, con mucho, la causa más frecuente de abandono del patrimonio por parte de bienes y derechos; esto resulta absolutamente lógico toda vez que las propiedades públicas tienen su razón de ser en el cumplimiento de una finalidad determinada, que es la de ser entregadas al uso general o contribuir materialmente a la prestación de un servicio público. Cuando una entidad pública decide adquirir un bien inmueble no lo hace para incrementar su patrimonio sino para destinarlo a los fines que le son propios, integrándose en la categoría de los bienes demaniales. Sólo en el caso de incorporaciones forzosas —recordemos lo señalado en relación con la aportación de ROMANI (1979)— y salvo contadísimos casos, la incorporación efectiva al patrimonio no tiene como correlato la inmediata o simultánea afectación.

En realidad, la adquisición de los bienes y derechos de titularidad pública con el carácter de patrimoniales —recogida en el artº 16 LPAP, y a la que ya hemos hecho referencia— no deja de parecernos otra ficción de dudosa justificación tanto jurídica como económica, y que sólo se sustentaría en el, por otro lado lógico, interés de los

administradores de la Hacienda pública en tomar parte activa en cuantos mecanismos de gestión patrimonial se activen a instancias de cualquier otro Departamento ministerial. Pero de ahí a confundir mecanismos de gestión centralizada y control del gasto público con la naturaleza o carácter de las propiedades públicas “ab initio” media, en nuestra opinión, todo un abismo.

3.b. CESION.- La cesión de bienes y derechos es el negocio jurídico por virtud del cual se entrega la propiedad de un bien, la titularidad de un derecho o simplemente el uso o ejercicio de los mismos a otras entidades, o aún a particulares, para la realización de determinados fines, por lo que, en caso de incumplimiento de los mismos, los bienes y derechos objeto de la cesión revertirían a la entidad pública cedente. Se trata, pues, de una modalidad de exclusión patrimonial limitada y reversible, que otorga al cedente un derecho de reversión respecto de lo cedido y, simultáneamente, la carga de vigilar el correcto cumplimiento del destino dado al bien por el cesionario para garantizar el efectivo ejercicio de aquél, en su caso.

La legislación española restringe la cesión a entidades determinadas y para la realización de fines de utilidad pública o interés social que sean de su competencia, así como a Estados extranjeros y organizaciones internacionales cuando la cesión se efectúe en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, cooperación policial o ayuda humanitaria, y para la realización de fines propios de estas actuaciones. Y cuando la misma *“tenga por objeto la propiedad del bien o derecho sólo podrán ser cesionarios las Comunidades autónomas, Entidades locales o fundaciones públicas”* (artº 145 LPAP). La obligada aplicación de los bienes y derechos al fin para el que fueron cedidos conlleva el derecho del cedente de adoptar cuantas medidas de inspección y vigilancia sean necesarias para asegurar su efectividad (artº 148.2 LPAP).

3.c. ENAJENACIÓN.- Por último, debemos reseñar la enajenación como mecanismo último para desprenderse de aquellos bienes o derechos que no se

consideren necesarios en la configuración de la masa patrimonial, o cuya realización se considere idónea para el cumplimiento de los fines —en este caso esencialmente financieros— de la misma.

La enajenación —aun revestida de las lógicas cautelas procedimentales para asegurar su pertinencia y la adecuación del ingreso que genere a las condiciones del mercado en que se efectúe— puede llevarse a cabo mediante cualquier negocio jurídico traslativo de carácter oneroso y naturaleza civil. Otorgaremos, igualmente, características de enajenación a estos efectos a la aportación de bienes o derechos ejecutada con arreglo a lo dispuesto en la legislación mercantil.

Por su carácter generalmente irreversible —excepción hecha de los supuestos rescisorios y de algunas especialidades contempladas en la normativa civil— la enajenación de bienes y derechos se articula a través de unos procedimientos que, como acabamos de señalar, tratan de garantizar la mayor corrección, tanto técnica como jurídica, de la operación concreta de que se trate. A estos efectos es habitual que se establezcan reservas para la aprobación de la traslación de la titularidad, en favor de los órganos superiores de gobierno de las entidades públicas, por razón de la cuantía del bien o derecho a enajenar. Así, en nuestro país, cuando ésta excede de 20 millones de euros y el titular sea la Administración General del Estado, deberá ser autorizada por el Consejo de Ministros. Así mismo, es objeto de regulación el aspecto formal de la enajenación, adoptándose los mecanismos del concurso, la subasta, la adjudicación directa o cualesquiera otros en función del tipo de bien, de su destino previsto o de la personalidad del beneficiario de aquélla.

Finalizamos así este apartado, que nos ha ofrecido una panorámica lo suficientemente amplia de la actividad inmobiliaria de los entes públicos y que, a buen seguro, nos ha debido servir de inestimable ayuda para una mejor comprensión de la trascendencia que entraña la gestión de sus activos inmobiliarios.

2.3. LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA PÚBLICA EN ESPAÑA

2.3.1. La gestión inmobiliaria en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Principios inspiradores.

A lo largo del presente trabajo, y más concretamente en los párrafos anteriores, han venido siendo constantes las referencias efectuadas a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, promulgada para adecuar, de manera integral, las líneas directrices en materia de política patrimonial pública a las circunstancias socioeconómicas del país. Sin pretender efectuar un análisis pormenorizado de la misma —lo que supondría por sí solo objeto de una tesis independiente radicada en el ámbito de lo jurídico— sí dedicaremos el presente capítulo de esta a glosar brevemente los aspectos que nos resultan más significativos de cara al objeto que ha animado la redacción del presente trabajo.

Tal como señala la Exposición de motivos de la norma, desde la publicación del Texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado —en abril de 1964— y del Reglamento para su aplicación —noviembre del mismo año— *“el contexto político y jurídico en que se insertan estas normas, y aun la misma realidad que pretenden regular, han experimentado cambios trascendentales”*. Entre ellos debemos mencionar los derivados de la aprobación de la Constitución Española, de 1978; el proceso generalizado de renovación normativa que ha afectado a los cuerpos legales básicos que regulan la actividad administrativa; la notoria ampliación del parque inmobiliario público; y, por último, la proliferación de regímenes especiales de gestión patrimonial, a través de los cuales se canaliza la administración de amplias masas de bienes (B.O.E. nº 264; de 4 de noviembre de 2003).

Para hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector público estatal, se ha pretendido partir del entendimiento global de su alcance y de la definición de unos principios básicos que la propia Ley se encarga de explicitar, si

bien lo hace separadamente en atención al carácter demanial o patrimonial de los bienes y derechos de que se trate.

Así, el artº 6 LPAP prescribe que *“la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:*

- a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.*
- b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.*
- c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.*
- d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.*
- e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley, u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.*
- f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.*
- g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público”.*

Mientras que el artº 8 LPAP entiende que los principios que deben presidir la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales son los siguientes:

- 1) Eficiencia y economía en su gestión.
- 2) Eficacia y rentabilidad en la explotación de los mismos.
- 3) Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en su adquisición, explotación y enajenación.
- 4) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- 5) Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de aquellos.

Todo ello con la mira puesta en que la gestión de los bienes y derechos patrimoniales coadyuve al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda.

Respecto de ambos preceptos podemos hacer una breve crítica, que centraremos en dos cuestiones principales: A) lo genérico de su formulación, y B) la total ausencia de criterios o parámetros que permitan determinar la adecuación de la práctica de la gestión patrimonial a los principios a que debe someterse.

A) Por lo que hace a la primera, es evidente que los consignados más arriba no son sino un trasunto de lo que podría constituir una declaración de principios de buena administración. Cualquier Estado moderno debe dar por sobreentendido que el servicio público debe ser atendido con medios materiales y humanos adecuados y suficientes; en todo Estado de derecho, la desviación de los bienes de titularidad pública de los fines a que han de estar destinados constituye un ilícito penal; ningún Estado democrático admite que los negocios públicos, sean del tipo que sean, se lleven a cabo sin las debidas garantías y controles; y, por último, un Estado que se autodefine como social tiene que reprobador que la ineficiencia o el despilfarro fueran la guía en el manejo de sus propiedades.

Este carácter genérico lleva, pues, a que estos principios enunciados se nos antojen improcedentes —al menos en ese lugar—; y en esta apreciación coincidimos con el autorizado parecer del CONSEJO DE ESTADO (2003a), que en su Dictamen al Anteproyecto señalaba que, concretamente, los artº 6 y 8 del mismo “*carecen, en su dicción literal, de contenido normativo, y se presentan más bien como declaraciones de objetos (sic.) carentes de contenido estrictamente jurídico. La apelación a principios, en textos legislativos, sólo es justificable en aquellos casos en que el objetivo a que tales principios sirven no pueda conseguirse mediante el establecimiento de normas concretas, que impongan mandatos o prohibiciones específicas o sienten habilitaciones*

de actuar. Y, en todo caso, normas de esta contextura carecen de todo fundamento cuando los principios que enuncian constituyen un puro resumen de otras normas que los propios textos legales establecen”.

B) Lógico corolario de lo anterior es el que no dispongamos de ningún referente – pues la ley en su articulado tampoco se encarga de facilitarlo —que permita conocer el grado de identificación de la acción gerencial concreta con este elenco de principios básicos. La ausencia de una concreción mayor— exigible del legislador, pues éste es quien enuncia los citados principios- produce el efecto detectado por el mismo CONSEJO DE ESTADO (2003a) al advertir que *“su afirmación abstracta introduce en el proceso de aplicación de las normas unos márgenes de indeterminación y de inseguridad indeseables”.*

Por otra parte, y ubicados en su debido lugar —esto es, en la Exposición de motivos de la ley— hallamos los que podemos considerar tres aspectos clave de la reforma:

1.- la definición del marco estatal que debe servir de referencia a las distintas Administraciones en cuanto legislación básica en materia de bienes públicos;

2.- la implantación de una concepción dinámica de la gestión patrimonial, inspirada por el principio de movilización eficiente de los activos, en línea con los sistemas de administración de bienes adoptados en los países de nuestro entorno y en las grandes corporaciones; y, por último;

3.- el fortalecimiento de la coordinación de la gestión de bienes, mediante la revisión de las figuras que sirven de cauce para las transferencias de bienes y derechos entre la Administración General del Estado y sus organismos públicos, y la sistematización y clasificación de competencias

de los distintos órganos administrativos en materia de bienes y derechos de titularidad pública.

Efectuaremos, seguidamente, una breve crítica de los mismos:

1. La definición de un marco de referencia para la gestión de las propiedades públicas.

A este respecto, la ley muestra una especial preocupación tanto por “*superar el fraccionamiento de los sistemas de administración de los bienes públicos y coordinar su gestión con el conjunto de políticas públicas*”, como por “*reconducir la fragmentación normativa que aqueja a la legislación aplicable a los patrimonios públicos del sector estatal*” (LPAP E de M, II; 38.925).

Pero este loable deseo de instaurar —pues, en realidad nunca ha existido— la unidad patrimonial en el ámbito estatal “*queda, sin embargo, prácticamente vacío de contenido a la vista de las disposiciones adicionales*” del texto legal (CONSEJO DE ESTADO, 2003a), que respeta la pervivencia de una multiplicidad de regímenes peculiares de administración para ciertas masas integradas en el Patrimonio del Estado, o reglas especiales para los bienes de ciertos organismos.

Así, se mantienen los regímenes jurídico-patrimoniales de entes y Organismos tales como el Patrimonio Sindical Acumulado (D.A. 2ª LPAP), el Patrimonio de la Seguridad Social (D.A. 3ª LPAP), el Patrimonio Nacional (D.A. 4ª LPAP), de la RENFE —regulado por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres—, del Consejo Económico y Social, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Cervantes, el Ente Público RTVE, la UNED o el Ente Público Puertos del Estado, entre otros (D.A. 5ª LPAP y DD:AA: 9ª y 10ª LOFAGE); el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) (D.A. 6ª LPAP), la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) (D.A. 7ª LPAP) —refundidas ahora en el Instituto

de Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED)— , la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE) (D.A. 8ª LPAP); la Entidad pública empresarial del Suelo (SEPES) (D.A. 20ª LPAP); y, por último, de los bienes decomisados y adjudicados al Estado en virtud de sentencia judicial firme en aplicación del artº 374 Código Penal (D.A. 17ª LPAP); de las viviendas y demás bienes inmuebles de titularidad estatal que hubieran formado parte del patrimonio del extinguido IPPV y de la comisión Liquidadora de Regiones Devastadas (D.A. 19ª LPAP); y en general, de *“aquellos activos de entidades públicas empresariales y otras entidades análogas que estuviesen afectos a la cobertura de provisiones u otras reservas que viniesen obligadas a constituir o que tengan funcionalidades específicas según la legislación reguladora de la entidad pública de que se trate”* (D.A. 21ª LPAP).

En resumen, que la voluntad omnicompreensiva y racionalizadora de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas queda virtualmente circunscrita —en cuanto a su plena aplicación práctica— a la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos, por lo que *“ puede sin duda concluirse que la norma no introduce ninguna medida que permita caminar hacia una mayor unidad del Patrimonio del Estado, deseable a juicio de este Consejo de Estado”* (CONSEJO DE ESTADO, 2003a), apreciación con la que coincidimos plenamente.

2. Una concepción dinámica de la gestión patrimonial.

Bajo esta rúbrica, la ley ha buscado ampliar las posibilidades de actuación de la Administración en este ámbito a través de tres mecanismos: **i)** incorporar *“al acervo de la gestión patrimonial nuevas categorías negociales, sancionando formalmente la regulación de algunos negocios jurídicos que ya gozan de una cierta tipicidad en la práctica patrimonial”* – debemos entender que privada – y *“ofreciendo cobertura expresa a determinadas actuaciones que, siendo usuales en el tráfico, no encuentran, sin embargo, un claro acomodo en la – entonces – vigente legislación”* (E. de M; IV,

38.927); **ii)** abordar “*una decidida simplificación procedimental, con el objetivo de aproximar los tiempos de la gestión a la celeridad exigida por el mercado en el plano externo y demandada internamente por los diferentes órganos administrativos; suprimiendo determinados trámites considerados innecesarios, redundantes o de escaso valor, y manteniendo y potenciando los necesarios para asegurar la oportunidad, idoneidad y corrección jurídica del negocio a concluir.* (LPAP E. de M.; IV, 38.927); y, **iii)** “*articular un conjunto coherente de procedimientos, instrumentos técnicos y potestades de actuación dirigidos a conseguir la máxima eficiencia en la utilización de los espacios destinados a alojar oficinas y dependencias administrativas*”, y desarrollados a través de actuaciones de optimización del uso de las mismas. (LPAP E. de M. IV, 38.927 / artº 160 y ss.).

Para encontrar el desarrollo de estos principios, debemos llegar al Título V de la ley que, bajo la denominación genérica de “Gestión patrimonial”, recoge —del artº 110 al 154— los preceptos aplicables a la actividad patrimonial de las Administraciones públicas, y al Título VI - Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos (artº 155 a 165).

La atenta lectura de los mismos conduce a efectuar las siguientes reflexiones:

- **Uno.-** No existe una sustancial diferencia en el tratamiento formal que la nueva ley otorga a las diferentes actividades que las entidades de naturaleza pública llevan a cabo en materia patrimonial —adquisición, arrendamiento, enajenación, gravamen,... — respecto de la contenida en la legislación de 1964; si bien se echan en falta el orden lógico y el rigor cartesiano que caracterizaban tanto a la propia ley como al texto reglamentario que la desarrollaba.
- **Dos.-** La ampliación de las figuras negociales anunciada en la Exposición de motivos realmente no es tal. Lo único que se hace es mencionar y regular —en no pocas ocasiones rodeándolas de especiales cautelas— algunas modalidades de figuras negociales absolutamente consagradas por la práctica y la doctrina

jurisprudencial. Pues, ¿qué novedad representa el que puedan adquirirse edificios en construcción (artº 117 LPAP), o que las adquisiciones puedan llevarse a cabo mediante reducción de capital de sociedades o de fondos propios de organismos públicos (artº 119 LPAP)? O, ¿qué decir de la presunta incorporación del “time- share” o del contrato de aparcamiento de vehículos, en virtud del artº 125, que se sustancia con una referencia genérica a la aplicabilidad de las normas del arrendamiento ordinario a aquellos “*que permitan el uso de una parte a definir o concretar de un inmueble o la utilización de un inmueble de forma compartida con otros usuarios, sin especificar el espacio físico a utilizar por cada uno en cada momento*”? ¿Era necesario mencionar expresamente la aportación de terrenos a Juntas de Compensación cuando es algo consustancial a la titularidad de terrenos – de titularidad pública o privada – incluidos en la delimitación de un ámbito que se gestione mediante dicho sistema?

La referencia genérica efectuada por la Ley del Patrimonio del Estado, de 1964, a la aplicación de las normas de derecho público o privado en todo aquello no previsto por ese cuerpo legal, resultaba más que suficiente para dar cabida, en “*el acervo de la gestión patrimonial*”, a cuantas figuras negociales fueran surgiendo con la lógica evolución del tráfico jurídico.

- **Tres.-** La “*decidida simplificación procedimental*” no se predica, de manera inmediata, de la redacción de la ley. Es bien cierto que se potencian los trámites “*necesarios para asegurar la oportunidad (memorias e informes), adecuación de la operación a las condiciones del mercado e idoneidad del bien (tasaciones e informes periciales) y corrección jurídica (informe de la Abogacía del Estado) del negocio a concluir*”; se mantienen los preceptivos de carácter presupuestario y contable derivados de la Ley General Presupuestaria; y, realmente, cotejando la derogada normativa y la vigente, se nos oculta qué tramites se suprimen en beneficio de una mayor celeridad en la gestión.
- **Cuatro.-** Los intentos de optimizar el aprovechamiento de los edificios que alojan unidades administrativas no constituyen una innovación de esta ley. Y,

curiosamente, el principal órgano de coordinación de los edificios administrativos de la Administración del Estado, que era la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos, creada por Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, y que desde entonces había venido llevando a cabo ininterrumpidamente las funciones que su normativa reguladora le encomendaba, fue suprimida por el artº 5 y la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

Aunque sus funciones se hayan transferido íntegramente a la Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, resulta cuando menos dudoso que la elevación del rango del órgano de coordinación vaya a suponer, por sí sola, potenciar la eficiencia de su funcionamiento.

Esta Comisión se constituye ahora en el *“órgano colegiado interministerial de asistencia al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en la coordinación de la gestión de los edificios administrativos, la aprobación de directrices y la adopción de medidas para una utilización más eficiente y racional de los mismos”*.

La Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales podrá actuar en Pleno o en Comisión Permanente. El Pleno de la Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales estará formado por los siguientes miembros: Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en calidad de Presidente; como Vicepresidente el Subsecretario de Hacienda y Administraciones Públicas; y son sus vocales los siguientes: Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, Secretario de Estado de Defensa, Secretario de Estado de Seguridad, Secretario de Estado de Infraestructuras, Secretario de Estado de la Seguridad Social, Subsecretario de Presidencia, Subsecretario de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Subsecretario de Economía y Competitividad, y el Presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales; en funciones de secretario actúa el Director General del Patrimonio del Estado. En la composición de la Comisión Permanente estarán adecuadamente representados los intereses de los

Ministerios que son mayoritariamente titulares de edificios administrativos y los principales usuarios de los mismos.

A los primeros asuntos tratados por este órgano colegiado dedicaremos más adelante nuestra atención.

- **Cinco.-** En otro orden de cosas, idéntico escepticismo nos provoca el contenido del artº 77 LPAP, relativo a las desascripciones por incumplimiento del fin previsto —mucho más riguroso que el artº 70 LPAP, sobre la desafectación— porque, si el organismo al que se adscribieron los bienes desatiende el requerimiento que se le formule para que los destine a aquél, ¿de qué medios dispone la Administración para ejecutar la resolución que, en su caso, adopte? ¿Nos encontraríamos ante un supuesto análogo al contemplado en el artº 59 LPAP sobre el desahucio administrativo? Estas preguntas, lejos de ser retóricas, plantean la muy seria duda de que la Administración, enfrentada a ella misma, sea capaz de ejercitar las potestades de que se dota, o pretende dotarse, para *“conseguir la máxima eficiencia en la utilización de los espacios destinados a alojar oficinas y dependencias administrativas”* (artº 163 LPAP).

3. El fortalecimiento de la coordinación en la gestión de los bienes.

Recogido en distintos preceptos de la ley, está el interés específico de la misma en arbitrar un sistema de planificación y control de la acción patrimonial pública que, bajo una voluntad de coordinación orgánica y funcional, a todos los niveles, se pone de manifiesto en la —a nuestro juicio— yuxtaposición de competencias.

La Ley dedica el Capítulo II del Título Preliminar —tras un artº 9º definidor del Patrimonio del Estado— a desgranar las competencias de los distintos órganos

administrativos en materia de gestión patrimonial: Consejo de Ministros; Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales; Ministro de Hacienda (a fecha de hoy, otoño de 2012, de Hacienda y Administraciones Públicas); Departamentos ministeriales; Dirección General del Patrimonio del Estado. Competencias que, en el respectivo escalón de la pirámide administrativa, son las genéricas de: definición política, elaboración de directrices, análisis, conocimiento, orientación, propuesta, elevación, supervisión, etc.; y que encuentran su razón de ser en el artº 13 LPAP, según el cual: *“En todos los Departamentos ministeriales y organismos públicos existirán unidades encargadas de la administración, gestión y conservación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o adscritos, o cuya administración y gestión les corresponda. Estas unidades coordinarán sus actuaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado para la adecuada administración y optimización del uso de dichos bienes y derechos”*.

Estas actuaciones encuentran actualmente su acomodo dentro de la actividad ordinaria de la Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, a la que la ley dedica su renovado artº 158 y que hemos mencionado brevemente en el apartado anterior.

Respecto del papel de esta Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, el CONSEJO DE ESTADO (2003b) saludaba la toma de conciencia frente a los riesgos y las contraindicaciones que se derivan de la fragmentación del Patrimonio del Estado, de la dispersión de competencias, o de las asignaciones de bienes a fines genéricos de financiación tras su desafectación de fines específicos de servicio público. Pero, acto seguido, matizaba que *“la respuesta se antoja tímida y limitada a la vista de la hondura de las cuestiones generadas y del progresivo desviacionismo de los principios propios de una buena y disciplinada ordenación económica, de una correcta aplicación y utilización de recursos, y de la participación de organismo públicos en el origen o en el desenvolvimiento de operaciones especulativas (que pueden ser legítimas, y hasta correctas, en sus objetivos y en su forma, pero que eventualmente puede alinear o situar a las Administraciones públicas en el centro, o en los aledaños de operaciones socialmente reprobables)”*.

Como resumen de todo cuanto llevamos dicho hasta ahora, se incluye el siguiente Cuadro 2.2. Se pretenden recoger en él los elementos característicos de la gestión patrimonial pública española, tal como aparecen definidos en el texto legal que acabamos de comentar.

Cuadro 2.1. Elementos característicos de la gestión patrimonial pública española

	OBJETIVO	TIPOS DE BIENES	MODO DE GESTION	GRADO DE CENTRALIZACION
ESPAÑA	—Dinamizar —Coordinar —Optimizar la gestión patrimonial	Patrimoniales Demaniales	Mercado (patrales.) Interés público (demaniales)	Centralizado: Patrimoniales (DGPE) / Demaniales (Dptos. Ministeriales)

Fuente: Elaboración propia

2.3.2. Presente y futuro de la gestión inmobiliaria pública en España.

Llegados a este punto, y aunque la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas tiene prácticamente una década de vigencia —desde marzo de 2004—, lo cierto es que, pese a los nuevos mimbres con que está tejida la nueva regulación patrimonial, no se ha propiciado una gestión sustancialmente diferente de la que se derivaba de la ya proveya anterior legislación.

Esto se debe, entre otras cosas, a que la fuerza de los hechos y la aparición de nuevas figuras de gestión pública propiciaban una interpretación más flexible de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, acomodada a los usos de una Administración Pública modernizada, y que sorteaba, sin conculcarlas, las estrecheces del marco jurídico por ella definido.

Pero tampoco debemos soslayar que esta situación se deriva de la propia construcción de la nueva, por así llamarla, Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Efectivamente, del texto del anteproyecto —escasísimamente modificado durante su tramitación posterior— llegó a decir el CONSEJO DE ESTADO (2003a) que era *“minucioso (y) que, en ocasiones, resulta prolijo. Regula materias de escasa entidad, más propias de las disposiciones reglamentarias; sin embargo, tal nivel de detalle no parece necesario y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La minuciosidad de la regulación contenida en el anteproyecto podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, —lo que, de hecho, ya ha sucedido y continuará sucediendo— sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. O, por el contrario, el hecho de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de la Ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones. Sería preferible, por tanto, que el anteproyecto —ya Ley vigente— dejase un mayor margen al desarrollo reglamentario”*. Lamentablemente, no fue así.

Pero lo que es más grave, a nuestro entender, es que de una ley extensa y detallada no pueda, objetivamente, deducirse un modelo de gestión de las propiedades públicas. Y tampoco resulta, ni mucho menos, evidente que los modos de administración de las mismas que se deducen del articulado de la ley difieran sustancialmente de los empleados durante la vigencia de la anterior, como hemos indicado párrafos atrás, de la que se predicaba *“su perfección técnica, unánimemente reconocida”* (LPAP E. de M. I; 38.925).

En efecto, con la Ley de 1964 ya se iniciaron planes de optimización inmobiliaria de la Administración del Estado —a partir de 1990— que si no tuvieron el

éxito esperado fue debido, de una parte, a la resistencia de algunos de los ministerios concernidos y, de otra, a las fluctuantes condiciones del presupuesto público.

Bajo su amparo se concertaban todo tipo de negocios jurídicos con contenido inmobiliario sin más cortapisas que la sujeción a los preceptos legales y a la rigurosa supervisión de los órganos de gestión patrimonial incardinados en la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Los informes técnicos, jurídicos y económicos emanados de ella, de la Abogacía del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado, tendían tanto a garantizar la pulcritud del procedimiento como a conseguir las mejores condiciones económicas para la Administración en su trato con el sector privado.

Por ello, y entroncando con lo señalado anteriormente respecto de la actual configuración de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, se nos antoja que los objetivos definidos en su reunión constitutiva del pasado 8 de mayo de 2012, y que seguidamente recogeremos, nos resultan escasamente novedosos.

Las líneas de actuación y medidas que constituyen el Plan de Acción de la Comisión emanadas de dicha reunión fueron las siguientes:

- Obtener un diagnóstico preciso de la situación inmobiliaria de la Administración General del Estado y sus organismos públicos con especial referencia a niveles de ocupación que permitan comparaciones, para facilitar un reparto equitativo del espacio disponible entre Departamentos y Organismos. Este diagnóstico incluirá los costes de utilización del parque y señalará los inmuebles susceptibles de ser enajenados a corto y medio plazo.
- Promover medidas a corto plazo que permitan reducir el gasto en arrendamientos, combinando actuaciones de negociación a la baja de los alquileres y reubicación de efectivos en edificios en propiedad.

- Adoptar una estrategia sostenida de reducción de espacio ocupado por efectivo, tomando como referencia la ocupación en organizaciones del sector privado y otras organizaciones públicas extranjeras, pero teniendo en cuenta la tipología singular de gran parte de los edificios utilizados por la Administración. Se adoptarán módulos más reducidos de ocupación y se prestará atención a la puesta en marcha de medidas específicas en materia de eficiencia energética.
- Impulsar procesos de enajenación y puesta en valor de bienes, rústicos y urbanos, por todos los agentes que tienen competencia para la venta de bienes patrimoniales, que están representados en este órgano colegiado, con el fin de incrementar los ingresos públicos y reducir costes asociados a la disposición de bienes inactivos.
- Definir, excepcionalmente, los nuevos equipamientos que vayan a construirse únicamente en supuestos que se garantice la autofinanciación a medio plazo (reducción de alquileres y otros costes) o que liberen inmuebles con valoración en el mercado superior a la de las inversiones estimadas.

A poco que nos detengamos en la lectura de estas líneas programáticas, nos vendrá a la memoria lo dicho como conclusión del Capítulo anterior; esto es, que vuelve a preconizarse “la mejora o la introducción, en su caso, de criterios de eficiencia” en la gestión inmobiliaria de las Administraciones Públicas. Y ese objetivo pretende alcanzarse, nuevamente, a través de: i) *el control del gasto público mediante la reducción de la superficie de trabajo asignada a cada empleado público*; ii) *la limitación del coste de los alquileres que sean precisos para el normal desenvolvimiento de la función pública*; iii) *la obtención de ingresos netos mediante la enajenación de los inmuebles declarados innecesarios para el servicio público*.

“La optimización de los mecanismos de gestión patrimonial, centrados en la búsqueda del modelo de estructura organizativa más acorde con las características de la cartera inmobiliaria a administrar y la situación socioeconómica del país”; se derivan de la propia puesta en funcionamiento de la Comisión de Coordinación

Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales como superior órgano “*en la coordinación de la gestión de los edificios administrativos, la aprobación de directrices y la adopción de medidas para una utilización más eficiente y racional de los mismos*” (artº 158 LPAP, en su actual redacción).

En cualquier caso, y aunque la reunión constitutiva de la Comisión no pasara de ser un acto más de carácter formal que de contenido sustantivo, se echa en falta una mayor concreción en sus planteamientos, dado que los enunciados anteriormente transcritos podrían ser rubricados en cualquier momento por cualquier gestor diligente de los asuntos públicos.

Hubiera resultado deseable, a nuestro juicio, una cuantificación de las reducciones de espacio que se prevén acometer, toda vez que los módulos que se manejan en nuestro entorno resultan conocidos, tal como en breve expondremos con más detalle, máxime si tenemos en cuenta que algunos operadores privados manejan información en este sentido (BENEITEZ, 2011), tal como consignaremos más adelante.

Y, por otra parte, nos resulta ciertamente alambicada la perifrástica redacción dada al último de los objetivos transcritos: si lo que se pretende reseñar es que no se acometerán obras de nueva planta si la inversión prevista supera el coste estimado de la operación, dígame llanamente. Pero obsérvese también que, en materia inmobiliaria vinculada a la prestación de un servicio público, la componente económica debe ser una más, y sólo una más, de las que deban ser consideradas.

Mantener en la cartera inmobiliaria de cualquier Administración Pública edificios incapaces de alojar con una mínima dignidad, o a un coste de utilización asumible, el servicio público de que se trate resulta tanto o más ineficiente que una operación de renovación de aquella cuyo saldo contable no resulte especialmente positivo. Entendemos que un gestor de los inmuebles públicos, tal como ya hemos

reflejado en capítulos anteriores de esta tesis, debe entrar en consideraciones de índole superior o de mayor trascendencia que los exclusivamente económicos y presupuestarios puesto que, como ya tuvimos ocasión de exponer, entendemos que el éxito de un gestor de propiedades públicas estribaría en proveer de locales lo más idóneos posibles a quienes prestan ese servicio público, rentabilizando a la vez al máximo las propiedades que se consideren innecesarias para la prestación del aquél.

Pero esta actuación debe llevarse a efecto con visión de futuro, no dejándose cegar por la situación de coyuntura, sea ésta bonancible o constrictiva, lo que sólo propiciaría la adopción de medidas apresuradas y, precisamente por ello, de dudosa efectividad.

En cualquier caso, abundando en lo que acabamos de exponer y por ello resulta más sorprendente si cabe la ausencia de pronunciamiento por parte de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, la consultora inmobiliaria CB RICHARD ELLIS publicaba en su monográfico TENDENCIAS 2012 un artículo de Isabel BENÉITEZ (2011) en el que esta afirmaba con rotundidad que del trabajo elaborado sobre el parque inmobiliario de la Administración General del Estado en Madrid, y que incluía el análisis singularizado de una muestra aproximada de 230 edificios ocupados dentro del cinturón radial de la M-30, cuya superficie total aproximada sumaba cuatro millones de metros cuadrados, se deducían como conclusiones *“las enormes posibilidades de obtener liquidez y de aprovechar el significativo recorrido en el valor de los inmuebles, al menos en los aspectos siguientes:*

- *El valor total de los inmuebles públicos sobre la muestra analizada, radicados en la almendra central de Madrid, oscila entre 10.000 y 12.000 millones de euros.*
- *Hay inmuebles en propiedad, vacíos desde hace algún tiempo, cuyo valor estimado en el mercado actual supera los 500 millones de euros.*
- *Los edificios ocupados por la Administración en régimen de alquiler suponen un desembolso anual de unos 100 millones de euros.*

- *Las ratios de ocupación de la mayoría de los inmuebles públicos están sobredimensionadas respecto a otros sectores, con un exceso teórico de espacio del 37%. Existe una gran dispersión geográfica en la capital, con numerosos organismos repartidos por distintas ubicaciones, con la consiguiente multiplicación de costes, espacios y servicios.*
- *En muchos casos, se trata de un patrimonio antiguo, cuyos inmuebles no son eficientes desde el punto de vista energético. En ocasiones, incluso, resultaría imposible optimizar el uso del espacio.*
- *Muchos edificios son susceptibles de futuros cambios de uso, con el consiguiente beneficio en creación de valor que supondría un proceso de desinversión.*

Sobre este análisis de cartera, el informe enumera las ideas convenientes para poder aplicar un eficaz plan de ahorro y racionalización de los inmuebles de la Administración del Estado en la almendra central madrileña”.

En resumen, este Plan de Ahorro debería estar basado en el diseño de “*una estrategia específica de racionalización sobre la ocupación inmobiliaria de la Administración del Estado en Madrid*”, argumentando que “*la actual coyuntura —octubre-noviembre 2011— recomienda que dicho plan sea progresivo y autofinanciable*”, señalando que “*una parte relevante de la planificación podría ser la comercialización inmediata de determinados inmuebles por un valor de unos 2.800 millones de euros. Esos ingresos aliviarían las arcas del Estado y servirían para financiar el conjunto del plan*”.

Igualmente preconizaba que “*un pilar imprescindible de ese plan de ahorro y racionalización podría ser la construcción de un nuevo complejo centralizador de servicios ahora dispersos, capaz de impulsar la liberalización de unos 250.000 metros cuadrados, o la rehabilitación y modernización de una selección de inmuebles con el mismo objetivo*”.

En este sentido, y siempre según la misma autora, *“la construcción de nuevos espacios de trabajo, o la modernización de algunos de los ya existentes, serían las mejores vías para posibilitar un cambio de cultura inmobiliaria en la Administración. Podría así ubicarse a funcionarios y trabajadores en espacios de calidad, con los mayores avances de sostenibilidad y eficiencia energética, además de posibilitar el ahorro de unos 100 millones de euros anuales en alquileres, y entre un 20% y un 40% en costes energéticos y de servicios. Los edificios actualmente vacíos de la Administración Estatal, así como las superficies liberadas al centralizar y optimizar los espacios de trabajo reestructurados, podrían salir al mercado de forma gradual, después de haberse gestionado paralelamente, en algunos casos, los necesarios cambios de uso y la calificación urbanística más adecuada para maximizar su valor”*.

Desconocemos tanto las fuentes como la fiabilidad de los datos manejados por la autora, por lo que no entraremos siquiera a cuestionarlos. Sí se nos antojan más objetables las conclusiones a las que llega máxime en momentos en los que los precios en el sector inmobiliario se ven fuertemente reducidos y a los que operaciones masivas de desinversión, aun cuando se abordaran de forma gradual, no les supondrían precisamente una inyección de vigor.

En un marco presupuestario igualmente restrictivo se hace prácticamente imposible pensar en *“la construcción de un nuevo complejo centralizador de servicios ahora dispersos, capaz de impulsar la liberalización de unos 250.000 metros cuadrados, o la rehabilitación y modernización de una selección de inmuebles con el mismo objetivo”*, máxime cuando un proyecto análogo —la Ciudad de la Justicia, promovida por la Comunidad de Madrid— fue dejado en suspenso en 2009 ante las insalvables dificultades de financiación.

Quede recogida aquí, en cualquier caso, esta aportación que muestra el interés que la gestión de los inmuebles de titularidad pública va adquiriendo no sólo en el seno de los poderes públicos sino también entre los profesionales de la consultoría e intermediación inmobiliarias.

2.3.3.- Modulación superficial y planteamientos de gestión patrimonial.

Buena muestra de este interés son los estudios llevados a cabo desde hace bastantes años acerca de los módulos de ocupación tendentes a optimizar la operativa de los espacios de trabajo de carácter público, y a los que dedicaremos nuestra atención dada la trascendencia que están teniendo en los planteamientos de gerencia de los mismos.

Entendemos que la gran importancia que se ha venido dando a la modulación de la superficie asignable a los distintos puestos de trabajo que componen el organigrama de una estructura administrativa determina que debamos ocuparnos con cierta extensión de este tema. Por ello, y expuestas algunas de las ideas de gestión preconizadas por algunos autores que se refieren a las *“ratios de ocupación de la mayoría de los inmuebles públicos, sobredimensionadas respecto a otros sectores”* (BENÉITEZ, 2011), consideramos que este es el lugar idóneo para exponer la evolución que ha sufrido este concepto en nuestro país desde que se tomó conciencia de la importancia de su formulación —principios de la década de los setenta del pasado siglo, esto es, hace unos cuarenta años— así como los distintos criterios que, a este respecto, se vienen adoptando en distintos países tanto europeos como americanos.

2.3.3.1.- La modulación superficial en la Administración Pública española.

La adopción de unos módulos de superficie vinculados a un determinado tipo de puesto de trabajo en el seno de la Administración Pública de nuestro país surgió como consecuencia de las tareas desarrolladas por la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos, órgano colegiado creado por el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado, entre cuyas competencias se encontraba *“la programación de las necesidades de edificios para la instalación de las oficinas administrativas, y de las adquisiciones, enajenaciones y construcciones que estime adecuadas, con el fin de conseguir la mayor rentabilidad y eficacia de las inversiones autorizadas para este fin”*.

La Orden de la Presidencia del Gobierno, de 28 de junio de 1968, concretaba que correspondería a la Junta *“estudiar y proponer a la Presidencia del Gobierno las normas*

generales sobre las características funcionales de los edificios administrativos y sobre su uso y conservación”.

En uso de estas atribuciones, la Junta procedió —en una primera fase para las capitales de provincia a través de su Circular nº 6, de 10 de diciembre de 1971— al estudio de *“los módulos de composición y arquitectónicos de los puestos de trabajo de la Administración del Estado, estableciéndose unas escalas y tipos móviles en función tanto de la importancia de la provincia como de las circunstancias subjetivas de determinados puestos. Sin embargo, a fin de simplificar la tarea programada en la presente Circular, se han seleccionado nueve tipos de aplicación automática en atención únicamente al nivel del puesto, distinguiéndose, en los cinco primeros, la superficie neta, correspondiente al despacho del funcionario titular del cargo, y la restante superficie destinada a Secretaría y otros servicios. El detalle de los mismos es como sigue:*

CUADRO 2.2. Superficies de trabajo Servicios Periféricos. Circular DGPE nº 6 (10- 12- 1971)

TIPO	DENOMINACION	Sup. neta m ²	Secretaría m ²	Otras sup. m ²	TOTAL m ²
1	Gobernador Civil	52,50	—	—	—
2	Delegado ministerial	37,50	16,50	21,00	75,00
3	Jefe de Servicios	31,25	9,25	15,75	56,25
4	Jefe de Dependencia	25,00	7,00	5,50	37,50
5	Jefe de Sección	12,50	—	6,25	18,75
6	Jefe de Negociado y nivel A	9,37	—	—	9,37
7	Funcionarios nivel B	6,25	—	—	6,25
8	Id. Niveles C y D	4,68	—	—	4,68
9	Id. Nivel D (salas de trabajo	3,09	—	—	3,09”

Esta modulación debería verse incrementada por la superficie común correspondiente, tal como la destinada a *“escaleras, pasillos, vestíbulos, huecos de instalaciones y ascensores, botiquín, lavabos, aseos, duchas, pequeños locales”*, etcétera. Además, se computarían separadamente los archivos, almacenes generales, instalaciones comunes del edificio, cafeterías, estancos o salones de actos.

Para los servicios centrales de la Administración Civil del Estado, se preveía el siguiente cuadro de superficies:

CUADRO 2.3. Superficies de trabajo Servicios Centrales. Circular DGPE nº 6 (10/ 12/ 1971)

TIPO	DENOMINACION	Sup. neta	Secretaría m ²	Otras sup.	TOTAL m ²
1	Ministro	—	—	—	337,50
2	Subsecretario	—	—	—	262,50
3	Director General	—	—	—	187,50
4	Subdirector General	—	—	—	75,00
5	Jefe de Sección y	25	12,50	—	37,50
6	Jefe de Negociado y	25 (2	12,50 (2	—	18,75
7	Funcionarios nivel A y B	—	—	—	9,375
8	Id. Niveles B y C	—	—	—	4,6875
9	Id. Niveles C y D	—	—	—	3,09375

Este estado de cosas pervivió hasta la revisión de los citados Módulos llevada a cabo mediante Acuerdo de la Ponencia de la Junta Coordinadora de 27 de febrero de 1989, por el que *“tomando como base un módulo tipo de despacho de 3*5 metros de superficie útil, se van revisando los distintos módulos a aplicar a cada puesto de trabajo administrativo, quedando como sigue:*

CUADRO 2.4. Superficies de trabajo DGPE (27/ 02/ 1989)

PUESTO DE TRABAJO	Despacho	Secretaría	TOTAL
NIVEL 30	45,00	15,00	60,00
NIVELES 28 Y 29	30,00	—	30,00
NIVELES 26 Y 27	22,50	—	22,50
NIVELES 22 A 25	15,00	—	15,00
NIVELES 16 A 21	10,00	—	10,00
NIVELES 9 A 15	7,50	—	7,50"

A efectos prácticos, y promediando en atención a la composición típica de una unidad administrativa, el módulo aplicado con carácter generalizado ascendía a 15,00 m² útiles/ puesto de trabajo.

Con motivo de las tareas de optimización inmobiliaria puestas en marcha por la Subsecretaría de Economía y Hacienda a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996 por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, que encomendaba a la Comisión Permanente de la Junta

Coordinadora de Edificios Administrativos, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 171/1988, de 12 de febrero, la formulación “*de un informe sobre el índice de ocupación de los efectivos inmobiliarios de cada Departamento, Organismo Autónomo, Entidad de Derecho Público o Ente Público, y una propuesta para optimización del grado de utilización y cobertura de necesidades, contemplando las disponibilidades deducidas del Inventario General, una vez actualizado*”, por parte de este órgano se puso en práctica una nueva revisión de la modulación superficial vigente con el fin de actualizar sus determinaciones basándolas en criterios de normalización comúnmente aceptados por la doctrina científica predominante en el materia, como por ejemplo la “*Standard Classification for Building Floor Area Measurements for Facility Managenement*” (E 1836-98) de la *American Society for Testing and Material (ASTM)*.

De resultas de estos trabajos, y en resumen, surgió en el año 2001 una nueva propuesta de módulos de superficie, que es la que se recoge seguidamente:

“1º) Determinación de la superficie ocupada por los puestos de trabajo como cómputo de los módulos de Área de Trabajo.

ÁREA DE TRABAJO (AT)*

Superficie útil de cada uno de los recintos destinados a la actividad principal de la edificación; fundamentalmente administrativa de oficinas. Se consideran incluidas en estos módulos las circulaciones secundarias.

<i>Ministro</i>	<i>345 m²</i>
<i>Secretario de Estado</i>	<i>270 m²</i>
<i>Subsecretario</i>	<i>240 m²</i>
<i>Director General (Despacho)</i>	<i>40 m²</i>
<i>Nivel 30 (Despacho)</i>	<i>25 m²</i>
<i>Niveles 28 – 29 (Desp. Indiv)</i>	<i>18 m²</i>
<i>Niveles 9 – 27 (Promedio)</i>	<i>11 m²</i>

“2º) A estas superficies útiles de AT, se incrementarán las siguientes Áreas Especiales

AREAS ESPECIALES (AE)*

Superficie útil de cada uno de los recintos destinados a usos asociados o complementarios de la actividad principal.

Se estima el total necesario de estas áreas en.....2.55 m²/ pers.

Se añadirá además, según necesidades específicas, las correspondientes a:

Aulas de formación	2 m²/plaza
Biblioteca	3.5 m²/plaza (sala de lectura) 4-5 m²/1.000 libros (depósito)
Salas de usos múltiples	1.2 m ² /plaza
Atención al público	Según afluencia

Otros locales

“3º) El total de AT + AE, expresadas en superficie útil, se incrementará en un 7%, para incluir las particiones interiores, pilares, etc., obteniendo así la **SUPERFICIE UTILIZABLE (SZ)***.

$$SZ = (AT + AE) \times 1.07$$

“4º) Finalmente obtenemos la **SUPERFICIE CONSTRUIDA (SC)*** añadiendo a la anterior Superficie Utilizable, las correspondientes a:

Áreas de Servicios e Instalaciones (ASI)*	+ 5,2 % (ASI= SZ x 0.052)
Áreas de Circulación (AC)*	+ 22,9 % (AC= SZ x 0.229)
Superficie de Cerramientos (Sc)*	+ 6,8 % (Sc= SZ x 0.068)

SC= SZ + ASI + AC + Sc”

Dicho desarrollo se resumía en un cuadro de “valores teóricos” asignables a los distintos puestos de trabajo en función de la categoría de los mismos que, expresados en m² útiles/ puesto de trabajo, se recogen en el siguiente Cuadro 2.5.:

CUADRO 2.5. DISTRIBUCIÓN DE NIVELES SEGÚN MÓDULOS						
(m² útiles / puesto de trabajo)						
Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7
Director General	Nivel 30	Niveles 28 y 29	Niveles 27 y 26	Niveles 22 - 25	Niveles 16 - 21	Niveles 9 - 15
40	25	18	11			

entendiendo por Área de Trabajo “la superficie útil de cada uno de los recintos destinados a la actividad principal de la edificación, fundamentalmente administrativa de oficinas, incluyendo zonas inmediatas e inseparables de las mismas, no cerradas, de apoyo al puesto de trabajo”.

Se pormenorizan en tres niveles:

*AT₁: cuando se desarrolla en **despachos individuales**, para una sola persona.*

*AT₂: cuando se desarrolla en **despachos colectivos**, entendiéndose por tales recintos aquellos que disponen de más de un puesto de trabajo en los que, además de no existir una delimitación concreta de zonas de circulación, no resulta posible definir de forma precisa un límite expreso de separación entre éstas y aquéllos.*

*AT₃: el desarrollo de la actividad se realiza en **oficina abierta**. En este caso habrá que tener en cuenta las circulaciones secundarias”.*

Por lo que se refiere a la Superficie Utilizable, es aquella superficie de planta disponible para ser ocupada por los usuarios, suponiéndola libre de particiones interiores, teniendo en cuenta que se excluyen las superficies asignadas a las áreas de servicios e instalaciones y a las de circulación primaria.

En estas condiciones, el valor teórico óptimo dependería de la cantidad de áreas especiales que se asignaran en una ocupación genérica determinada. El estudio reconocía a este respecto que “la determinación de la áreas especiales deviene de la proporción teórica óptima que ha de existir entre éstas y las áreas de trabajo, en relación, por tanto, con la superficie útil total. Una proporción esperable, máxima, entre las primeras y las segundas rondará el 32%, pudiendo estimarse que en el caso de edificios de sedes centrales o con gran necesidad de áreas especiales, pueden llegar a representar el 49% o

el 50%”. Para concluir que “por ello, el estándar habitual será del orden de 17,5 m² útiles/Pt, pudiendo alcanzar en las ocasiones citadas hasta 19,5 m² útiles/Pt”.

Tras su estudio pormenorizado por los miembros de la Comisión Permanente de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos, ésta adoptó, el 29 de noviembre de 2001 el siguiente Acuerdo:

REUNIÓN COMISIÓN PERMANENTE N° 193 CELEBRADA EL 29-XI-01 (punto 2°)

Después de aclarar que el ejemplar de la propuesta de actualización de los módulos de superficie entregados a todos los asistentes en la reunión anterior, recoge las modificaciones sugeridas a la propuesta inicial, por los distintos Departamentos, y que éstos se han tratado de adaptar a las exigencias reales, se acuerda aprobar dicha propuesta y que a partir de esta fecha y con carácter general se utilicen como referencia, en los trabajos encomendados a la Junta Coordinadora, los siguientes módulos de superficie:

- 1°) Determinación de la superficie ocupada por los puestos de trabajo como cómputo de los módulos de Área de Trabajo.

AREA DE TRABAJO (AT)

Superficie útil de cada uno de los recintos destinados a la actividad principal de la edificación; fundamentalmente administrativa de oficinas, incluyendo las circulaciones secundarias.

Ministro. 345 m².

Secretario de Estado 270 m².

Subsecretario. 240 m².

Serán objeto de estudio pormenorizado para ajustar su superficie en fase posterior

Director General (Despacho). 40 m².

Nivel 30 (Despacho). 25 m².

Niveles 28 – 29 (Despacho individual). . .	18 m ² .
Niveles 9 a 27 (Promedio).	11 m ² .

2º) A estas superficies útiles de AT, se incrementarán las siguientes Áreas Especiales (AE)

Superficie útil de cada uno de los recintos destinados a usos asociados o complementarios de la actividad principal.

Se estima el total necesario de estas áreas en 2,55
m²/persona.

Se añadirá además, según necesidades específicas, las correspondientes a:

Aulas de formación.	2 m ² / plaza
Biblioteca.	3,5 m ² / plaza (sala de lectura) 250 m ² / 4.000 libros (depósito)
Salas de usos múltiples.	1,2 m ² / plaza
Atención al público.	Según afluencia
Otros locales	

3º) El total de AT + AE, expresadas en superficie útil, se incrementará en un 7 %, para incluir las particiones interiores, pilares, etc., obteniendo así la SUPERFICIE UTILIZABLE.

$$SZ = (AT + AE) \times 1.07$$

4º) Finalmente obtenemos la superficie construida (SC) añadiendo a la anterior Superficie Utilizable, las correspondientes a:

Áreas de Servicios e Instalaciones.	+ 5,1 %
Áreas de Circulación.	+ 22,4 %
Superficie de Cerramientos.	+ 6,7 %

constituyendo los módulos vigentes a fecha de hoy a efectos de cuantos expedientes sean sometidos a la consideración de la Dirección General del Patrimonio del Estado, excepción hecha de las matizaciones introducidas por la Orden Ministerial de 11 de abril del presente año (2013), que establece que:

“Estos índices de ocupación son de aplicación al conjunto de inmuebles actualmente ocupados por unidades administrativas, con independencia del régimen jurídico que posibilita tal ocupación: propiedad, arrendamiento o cesión de uso”, siendo su finalidad “clasificar dichos inmuebles, mediante su comparación con los ratios de ocupación reales de los mismos, en inmuebles con ocupación adecuada y en inmuebles con ocupación inadecuada o subestándar.

Los inmuebles con ocupaciones inadecuadas deber ser objeto de propuestas de reubicación con el objetivo de concentrar sedes, amortizando arrendamientos y/o identificando inmuebles para su puesta en valor en el mercado, mediante su enajenación. En dichas propuestas de reubicación, se dará prioridad a las mayores desviaciones de las ocupaciones reales respecto a los índices de referencia.

Para ello, y en función de la tipología de los inmuebles, se establecen los siguientes índices de ocupación de referencia para inmuebles de uso administrativo ya ocupados, expresados en m² construidos sobre rasante por efectivo:

- Inmuebles históricos:.....40 m²/ efectivo*
- Inmuebles de muros de carga 25 m²/ efectivo*
- Inmuebles de planta libre/funcionales 20 m²/ efectivo”.*

A estos efectos, “se consideran inmuebles de planta libre/funcionales, aquellos que tienen estructura de pilares de hormigón armado o acero, en general reticular, y cerramientos ligeros en fachadas.

Se consideran inmuebles históricos, aquellos que tienen estructuras y cerramientos de muros de carga de amplio grosor, con amplios espacios destinados a vestíbulos y escaleras.

El resto de inmueble se considerará dentro de la tipología de inmuebles de muros de carga, que tiene en esta clasificación, carácter residual; en tanto abarca todos los inmuebles que no tiene consideración de históricos o funcionales”.

Finalmente, y con independencia de los módulos o índices propuestos, se determina que “a efectos de llevar a término, las propuestas de reubicación, se adoptarán todas o algunas de las siguientes medidas de utilización del espacio:

- *Priorización de áreas de trabajo abiertas.*
- *Ocupación colectiva de despachos individuales*
- *Identificación de áreas especiales (salas de reuniones, archivos, etc...) susceptibles de ser transformadas en áreas de trabajo.*
- *Externalización/digitalización de archivos”.*

Por último, y para “los inmuebles de uso administrativo objeto de nuevas actuaciones, entendiéndose por tales: la construcción de edificios de nueva planta, la rehabilitación integral de edificios existentes, la adquisición de edificios y los nuevos arrendamientos, Como regla general, no se realizarán nuevas actuaciones en edificios poco eficaces funcionalmente. Se trata, por tanto, de arrendar, adquirir o construir, preferentemente, edificios de la tipología que hemos definido como de planta libre o funcional. No obstante, dada la responsabilidad que el Estado ostenta sobre su patrimonio inmobiliario histórico, se considera, también, la rehabilitación de este tipo de inmuebles.

La finalidad de estos índices es cuantificar, en superficie útil y construida, los programas de necesidades en nuevas actuaciones, de acuerdo con los principios de planificación global e integrada, eficiencia, rentabilidad de las inversiones, imagen unificada y coordinación.

De conformidad con dichos principios, se establecen, para las diferentes áreas de los inmuebles, los siguientes módulos por superficie útil:

<i>— Nivel 30 (despacho)</i>	<i>18 m²</i>
<i>— Niveles 29-28 (despacho)</i>	<i>13 m²</i>
<i>— Resto de puestos de trabajo (promedio).....</i>	<i>9 m²</i>

El resto de áreas de trabajo y las áreas especiales, entendiendo por tales las destinadas a usos asociados o complementarios (salas de reuniones, áreas de atención al público, aulas, etc.) se dimensionarán según necesidades específicas.

Para llegar a la superficie construida total, la superficie útil resultante de los citados módulos se incrementará para incluir las particiones interiores, pilares, cerramientos, servicios, instalaciones y áreas de circulación; en cada caso, de acuerdo con la eficacia funcional del inmueble.

Como regla general, la aplicación de los referidos módulos, debe conducir a ratios globales de ocupación de los inmuebles inferiores, aproximadamente, en un 20% a los índices de ocupación de referencia aplicables a inmuebles ya ocupados. La desviación significativa de dicho porcentaje deberá ser justificada, en su caso, en función de las necesidades específicas del programa: grandes áreas de atención al público, número relevante de aulas de formación, etc.

A efectos de implantar los referidos programas, se adoptarán las siguientes medidas de utilización del espacio:

- *Generalización de las áreas de trabajo abiertas.*
- *Utilización del despacho individual, sólo, para niveles 28 o superiores o cuando sea imprescindible por las características del puesto de trabajo.*
- *Externalización (espacial) / digitalización de archivos.*
- *Digitalización y escaneado de papeles de trabajo”.*

Desde nuestro punto de vista, este nuevo intento de sistematización del aprovechamiento espacial de los inmuebles públicos nos parece más voluntarioso que efectivo: [a] La fijación de índices o módulos no presenta grandes novedades respecto de los ya existentes y, por otra parte, tampoco se justifica su adopción; [b] la definición de los diferentes tipos de inmuebles es vaga e imprecisa, habiéndose prestado atención al sistema estructural de la edificación más que a su grado de compartimentación o configuración espacial, que es lo que realmente determina el mayor o menor aprovechamiento de los edificios; y, por último, [c] las denominadas “medidas de utilización del espacio” no dejan de ser meras recomendaciones sin fuerza normativa

alguna. Concluimos, pues, vaticinando que este nuevo esfuerzo resultará tanto o más baldío que otros precedentes de análoga naturaleza.

2.3.3.2.- La modulación superficial en Europa.

La disminución de los costes asociados a la ocupación de espacio de trabajo ha venido constituyendo una preocupación constante tanto para las empresas privadas como para los organismos integrantes del sector público de los países desarrollados. Según la consultora inmobiliaria internacional Cushman & Wakefield (2009), los ratios de ocupación en las distintas áreas geográficas europeas respondía a los valores recogidos en el siguiente cuadro:

CUADRO 2.6. Ratios de ocupación de espacios de trabajo en Europa

REGION	RU e Irlanda	Europa Occ.	Europa Merid.	Europa Central	Media europea
m²/ pt 2009	11,6	13,7	12,9	10,9	12,4
m²/ pt 2007	12,1	14,9	12,4	12,0	12,8

En él se observa una tendencia a la reducción del espacio disponible por puesto de trabajo entre las dos mediciones tomadas como referencia —2007 y 2009, respectivamente— con la excepción de los países de la Europa Meridional, entre los que cabría incluir a nuestro país junto a Italia, Grecia y otros de mucha menor entidad.

Para dicha consultora (2007), *“la densidad de ocupación impacta directamente en la cuenta de resultados de las sociedades. Los dos inputs fundamentales de la ecuación de densidad ocupacional, costes de personal y costes totales de tenencia, son habitualmente los dos mayores costes hallados en cualquier organización. La densidad ocupacional varía considerablemente en Europa; en parte debido a la legislación, pero también influenciada por la edad de los edificios, la cultura empresarial y la flexibilidad en el diseño. La densidad ocupacional media en toda Europa ronda los 13 m² de área neta de oficina/ persona, existiendo igualmente variaciones dependiendo del sector empresarial*

considerado, puesto que las compañías financieras y aseguradoras ajustan este parámetro hasta los 12 m²/ persona”.

En todo caso, no debe perderse de vista que un uso más eficiente del espacio, con el consiguiente correlato de disminución de costes asociados puede llevar a adoptar, con carácter general y paulatinamente, soluciones de implantación de espacios de trabajo basados en lo que hoy conocemos en nuestro país como “oficina-paisaje” (*open plan office* en la terminología anglosajona más al uso), susceptibles de alcanzar densidades de hasta 8 m²/ persona.

En su anterior estudio “Business Briefing: Landlords & Tenants 2006”, sobre propietarios y arrendatarios de oficinas, la citada consultora ofrecía dos indicadores del promedio de uso de espacios de oficinas en Europa:

- El primero atendía al tipo de actividad económica desarrollada, siendo las oficinas de abogados las que lideraban el ranking con 17 m²/ persona, seguidos por la banca y servicios financieros con 15 m²/ persona. El resto de los sectores se ubican por debajo del promedio europeo de 14 m²/ persona.
- El segundo tomaba en consideración dicho promedio por países, situándose Alemania a la vanguardia de Europa con 30 m²/ persona; siguiéndole países como Italia, Holanda, Suiza, Noruega, Finlandia o Dinamarca, que compartían un promedio de 20 m²/ persona. España se situaba justo por encima de la media europea con 15 m²/ persona, mientras que los países con el más bajo índice de ocupación resultaban ser Bulgaria, Escocia y Estonia con un promedio de 10 m²/persona.

El debate acerca de la drástica reducción del espacio disponible por los trabajadores no resulta ni mucho menos pacífico por cuanto a un elogiado intento por minimizar los costes generales de la organización, sea esta del tipo que sea, se contraponen las recomendaciones de los ergónomos y especialistas en salud laboral, entre los que cabe citar a Odile Duchenne, Presidenta del observatorio francés de calidad de vida en el trabajo ACTINEO, que preconizan los 15 m²/ persona, de media, como la cifra óptima para conseguir el adecuado clima laboral que, no lo perdamos de

vista, redonda muy favorablemente en un mayor rendimiento y, por consiguiente, una mejor productividad de la empresa.

Ha sido precisamente en Francia —nuestro país vecino— donde esta cuestión ha alcanzado el nivel de convertirse en tema de interés general.

En una entrevista publicada en el diario económico La Tribune en abril de 2009, el entonces Ministro de Presupuestos, M. Woerth, propugnaba la adopción de un módulo superficial para la Administración Pública francesa de 12 m²/ persona frente a los 15 y 18 m²/ persona vigentes para servicios centrales y periféricos, respectivamente, aun cuando en no pocos departamentos ministeriales se continuaba empleando el antiguo módulo de 23 m²/ persona. Curiosamente, de sus palabras se desprendía que los más acérrimos enemigos de la reducción no eran los empleados públicos sino los máximos dirigentes de los distintos ministerios, quienes veían en la imposición de estos parámetros de gestión inmobiliaria un cercenamiento de sus prerrogativas en la materia.

2.3.3.3.-. La modulación superficial en América Latina.

Algunas Administraciones Públicas latinoamericanas se han mostrado especialmente interesadas a la hora de establecer módulos obligatorios o recomendados para el dimensionamiento de las oficinas públicas aun cuando no todas han adoptado oficialmente este tipo de parámetros. Veamos algunos ejemplos:

1. CHILE.- Así, en el caso de Chile por ejemplo, no existe una normativa legal al respecto que determine el uso eficiente del espacio, ni un procedimiento único para definir técnicamente las densidades de ocupación. Sin embargo, sí es posible encontrar índices y módulos en distintas publicaciones que resumimos a continuación:

- La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, define el concepto de Carga de Ocupación como la “relación del número máximo de personas por metro

cuadrado para los efectos previstos en la presente Ordenanza, entre otros para el cálculo de los sistemas de evacuación según el destino del edificio o de sus sectores si contiene diferentes usos".

- A los efectos del estudio en el artº. 4.2.4 se establecen los siguientes valores:

CUADRO 2.7. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. OGUC Chile

	Superficie útil (m ² /persona)
• Oficinas	10,0
• Salones de reuniones	0,80
• Bodegas-Archivos	40,0

- Por su parte, el Instituto de Normalización Previsional del país austral publica en el estudio “Recomendaciones ergonómicas para el trabajo administrativo”, unos estándares mínimos para el dimensionamiento del puesto de trabajo definidos por la Organización Internacional del Trabajo, siendo los siguientes:

- 4,5 m² por persona
- 2,5 a 2,6 metros de altura del techo
- 7 a 12 m³ por persona

Estas dimensiones obedecen a criterios de ergonomía y se refieren a la superficie definitoria del puesto de trabajo individual, pudiéndose tomar como base para fijar superficies de trabajo más complejas.

Mientras que para las normas internacionales ISO, los indicadores son los siguientes:

- 9 m² por persona para puestos administrativos independientes
 - 6 m² para oficinas abiertas
 - 10 m² para oficinas divididas
 - 12 m² cuando los trabajadores se encuentren enfrentados.
- A su vez, la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, publicó en su informe “Gestión de bienes inmuebles Públicos”, un indicador comparativo según el régimen de tenencia de la propiedad para una muestra de diez organismos públicos en la municipalidad de Santiago de Chile para el año 2001, teniéndose:

CUADRO 2.8. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. Santiago de Chile 2001

Tenencia	Superficie	Persona	Ocupación (m ² / persona)
Propiedad	192.216	5.393	35.6
Fiscal	154.882	6.961	22.2
Arrendada	69.451	4.205	16.5

El informe concluye que estos indicadores permitirían dos lecturas; por una parte su consideración de cara a la asignación de precio a los inmuebles, como sucedería en el caso de los arrendamientos, llevaría a buscar una mayor racionalización en el uso del espacio. Por otro lado, tomando en cuenta que la mayor parte de la edificación en propiedad pública o fiscal fue construida hace más de 50 años, este dato sugeriría que las dotaciones tecnológicas y criterios de organización del espacio de trabajo utilizados para estos edificios han quedado anticuados y limitan, cuando no impiden, una ocupación más eficiente del mismo.

- Por último, el Ministerio de Planificación chileno en su Instrucción para los proyectos de ampliación de capacidad, sean estos de construcción, adquisición o ampliación de edificios, define —según sugerencia de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas— dimensiones máximas para la definición del programa de los recintos a considerar en el proyecto, de acuerdo a las superficies siguientes:

Actividad	Tipo de Recinto	Superficie Bruta m²
Ministro	Oficina con estar y baño	50.0
Jefe de Servicio	Oficina con baño	30.0
Secretaría con espera	Para dos o tres personas	18.0
Directivo	Oficina privada con baño	24.0
Profesional	Oficina privada sin baño	18.0
Asesor	Oficina privada sin baño	18.0
Técnico o administrativo	Estación de trabajo	10.0
Secretaría sin espera	Estación de trabajo	10.0
Sala de reuniones	Para 6 personas	20.0
Sala de reuniones	Para 12 personas	30.0
Sala de reuniones	Para 20 personas	50.0
Sala de reuniones	Para 30 personas	60.0
Café	Cada 20 personas	4.0
Baño	Individual para cada 20 personas	4.0

Para las superficies anexas se indica lo siguiente:

Superficies Anexas

Archivo y bodegas (de uso diario)	5% superficie bruta total
Archivo y bodegas generales	7,5% superficie bruta total
Biblioteca	0,15 m ² /funcionario
Auditorio	1,25 m ² /funcionario
Casino (Cafetería)	0,5 m ² /funcionario

2.- MEXICO.- Por el contrario, México ha sido uno de los países que ha desarrollado un completo sistema de modulación plasmado en el denominado “Manual de espacios de oficinas por Orden funcional”, que realmente es un breve documento con una clara orientación práctica. Este texto, que data de 2005, fue elaborado por el Servicio de Administración Tributaria teniendo en consideración numerosos antecedentes normativos de conformidad con los asuntos que son competencia de la Administración General de Innovación y Calidad, establecidos en el artº 28 del Reglamento Interior del SAT, de 6 de junio de 2005.

Así, la Administración de Proyectos y Obra Pública realizó un estudio de cara a la asignación de módulos de superficie de oficina por “Orden Funcional”, esto es, tipos de composiciones de puestos de trabajo con el fin de normar dichos espacios en las unidades administrativas del citado Servicio de Administración Tributaria, tanto a nivel de servicios centrales como periféricos.

A estos efectos se consideró únicamente la superficie que teóricamente necesitaría cada área para realizar sus funciones siendo las siguientes:

CUADRO 2.9. Ratios de ocupación de espacios de trabajo. SAT México 2005

Superficie en m2	Privado Oficina	8.3 (Sanitario, Cocineta y Vestibulo)	Area Secretarial y Espera	Sala de Juntas	Sup. sin Circulación	Circulación	Superficie Toal m2	% Circulación
ADMINISTRADOR GENERAL	21.79		15.09	20.53	65.77	10.98	76.75	14.30%
ADMINISTRADOR GENERAL ADJUNTO O ADMINISTRADOR CENTRAL (Mesa de trabajo para 4 personas)	26.79		8.05		34.84	5.85	40.69	14.37%
ADMINISTRADOR LOCAL O ADMINISTRADOR DE ÁREA	13.39		6.03		19.42	4.39	23.81	18.43%
SALA DE JUNTAS COMÚN PARA tres ADMINISTRADORES Y Un ADMOR. CENTRAL				20.09	20.09	4.39	24.48	17.93%
SUBADMINISTRADOR	11.16		5.03		16.19	3.66	19.85	18.43%
JEFE DE DEPARTAMENTO	5.64				5.64	4.44	10.08	44.04%
PERSONAL OPERATIVO					2.47	1.49	3.96	37.62%

La tabla anterior indica, para cada categoría de funcionario, los espacios de oficina, Sala de Juntas y espera, o área secretarial, en su caso, así como las superficies de circulación proporcionalmente asignadas. La superficie aproximada, expresada en m², que necesita un área específica se calcula multiplicando el número de funcionarios de cada nivel por la columna “superficie total”, constituyendo el resultado una aproximación de la superficie de oficinas precisa con las correspondientes áreas de circulación; sin embargo, la superficie final dependerá —como en el caso español— del acomodo del personal de acuerdo a los organigramas propios de la unidad administrativa, así como de la configuración propia del espacio disponible.

Por otro lado no se mencionan los espacios de archivo, almacén y otros asociados o conexos dado que los requerimientos de cada unidad son variables.

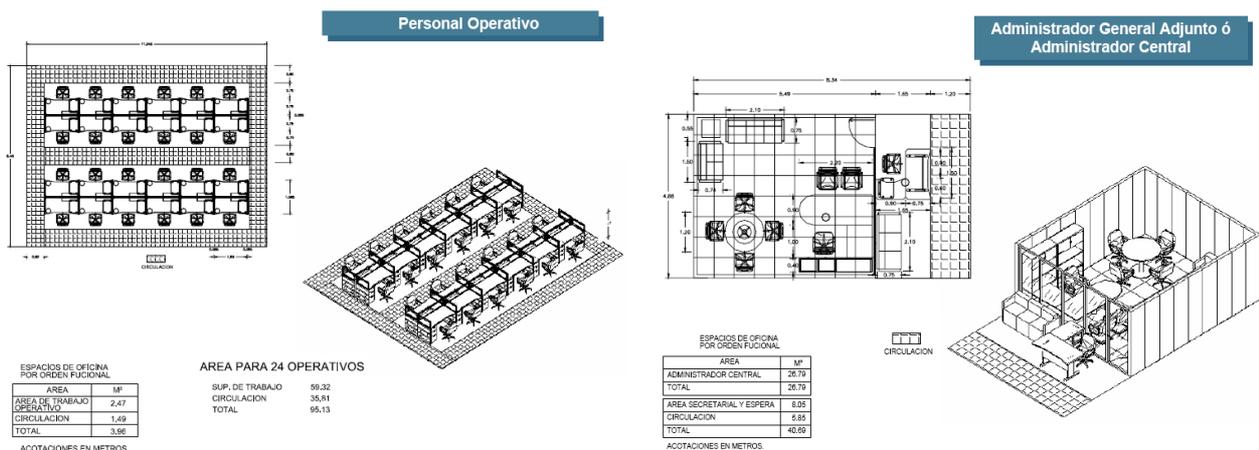
Finalmente, la aplicación del Manual se pretende útil para realizar el estudio de las reales necesidades de espacio, pudiéndose orientar los resultados hacia la toma de decisiones orientadas a optimizar los espacios en los Inmuebles Federales, con el fin de desocupar inmuebles en arrendamiento, en caso de que esto último fuera viable; diagnosticar espacios infrautilizados en edificios públicos de oficinas, incluyendo tanto los que se posean en régimen de propiedad como en arrendamiento; así como asignar los espacios necesarios a las áreas afectadas, en caso de adecuaciones o redistribución de espacios en inmuebles preexistentes.

A título indicativo, el Manual muestra el siguiente ejemplo para el cálculo de la superficie necesaria de un área se supone que está formada por una plantilla de 164 personas y se multiplica por el área correspondiente en cada caso, el resultado son 1.206,27 m².

CUADRO 2.10. Dimensionamiento de espacios de trabajo. SAT México 2005

Superficie en m2	Plantilla de Personal (A)	m2 por Persona sin Circulación (B)	m2 de Circulación promedio (C)	Sup. Total m2 sin Circulación (AxB)	Circulación total m2 (AxCB)	Sup. m2 TOTAL Necesaria (AxB) + (AxC)
ADMINISTRADOR GENERAL	1	65.77	10.98	65.77	10.98	76.75
ADMINISTRADOR GENERAL ADJUNTO O ADMINISTRADOR CENTRAL (Mesa de trabajo para 4 personas)	2	34.84	5.85	69.68	11.7	81.4
ADMINISTRADOR LOCAL O ADMINISTRADOR DE ÁREA	6	19.42	4.39	116.52	26.34	142.9
SALA DE JUNTAS COMÚN PARA tres ADMINISTRADORES Y un ADMOR. CENTRAL	2	20.09	4.39	40.18	8.78	49.0
SUBADMINISTRADOR	12	16.19	3.66	194.28	43.92	238.2
JEFE DE DEPARTAMENTO	24	5.64	4.44	135.36	106.56	241.9
PERSONAL OPERATIVO	95	2.47	1.49	234.65	141.55	376.2
(B) EN ESTA SUPERFICIE ESTÁ INCLUIDO EL PERSONAL SECRETARIAL	22					
SUMA	164 personas			856.44	349.83	1,206.27

Índice (m2 / persona) para este ejemplo : 7.35



La densidad ocupacional resultante del ejemplo —7,35 m² útiles por empleado— es ciertamente reducida, dando cabal idea de ello el apiñamiento del “personal operativo”, confinado en celdillas dispuestas en hilera, frente a la generosidad de trato del personal directivo, tal como muestran los croquis insertos, sin perjuicio de que no hayan entrado en el cómputo los espacios de uso común y general propios de cualquier unidad administrativa.

2.3.3.4.- La modulación superficial en Canadá y los Estados Unidos.

1. CANADA.- Una de las administraciones públicas que más esfuerzos viene dedicando a la normalización de sus espacios de trabajo es la federal canadiense. Debemos tener en cuenta que, aparte la dimensión continental del país, la Direction General des Biens Immeubles proporciona un lugar de trabajo a cerca de 265.000 empleados públicos civiles, que ejercen su función a través de 110 organismos, entre ministerios y otras dependencias federales.

La cartera inmobiliaria de la Confederación, gestionada por el Ministerio de Obras Públicas y Servicios Generales (TPSGC/ PWGSC), contiene 345 edificios de titularidad estatal, más de 2.000 inmuebles arrendados en 1.500 emplazamientos diferentes y 10 edificios poseídos en régimen de alquiler con opción a compra —una fórmula bastante extendida entre las Administraciones Públicas más punteras en materia de gestión inmobiliaria—; todo ello repartido entre más de 1.800 localidades de todo el Canadá.

La superficie de los locales suministrados por la DGBI totaliza los cerca de 7,1 millones de metros cuadrados de los que el 43% (3,1 millones) son de titularidad estatal, el 49% (3,5 millones) se disfruta en arrendamiento y el 8% restante (500.000 m²) corresponde a los edificios con opción de compra.

De todos ellos, prácticamente 6,2 millones de metros cuadrados (87%) corresponden a edificios de oficinas, mientras que el resto se destina a otros tipos de servicios públicos, excluidos las fuerzas armadas, centros educativos y sanitarios, etc. Por el contrario, sí se incluyen infraestructuras tales como ciertos centros de producción de energía, puentes o presas.

Con el afán de ordenar la distribución de los espacios de trabajo buscando la mayor economía en la gestión de los mismos, la DGBI elaboró un documento titulado “Normes d’aménagement: Guide de référence technique” (2009), que contiene las modulaciones de los distintos tipos de puesto de trabajo atendiendo a sus características intrínsecas y funcionales.

Así, por ejemplo y para el caso de oficinas abiertas, se establece que la superficie de aquellos puede alcanzar hasta los 7,4 m² útiles, si bien “*las dimensiones y la*

configuración reales dependerán de las condiciones propias del lugar de trabajo, de las necesidades funcionales de los usuarios y de la disponibilidad de espacio. Los puestos de trabajo cuya dimensión máxima sea de 7,4 m² pueden ser fácilmente reconfigurados para albergar dos personas, lo que resulta adecuado para empleados eventuales o a tiempo parcial o incluso estudiantes” (entendemos que en funciones de becarios o en periodo de formación).

Cuando se trate de oficinas de tipo tradicional, los módulos —referidos a niveles con capacitación profesional de titulado superior y rango administrativo superior— varían entre los 28 y los 14 m² útiles, según la siguiente gradación: 28; 23; 18,50; 14,0 m²; debiendo tenerse en cuenta que dichas dimensiones son máximas y no de aplicación automática.

Al igual en los restantes casos que estamos considerando, los espacios destinados a circulación y usos vinculados al administrativo predominante así como los de características específicas, deberían ser dimensionados independientemente.

Un intento de avance en la materia lo constituyen las SIMT (Solutions intégrées des milieux de travail) o composición de “centros de trabajo” que tienen en consideración, como no podía ser de otra manera, las peculiaridades de los componentes de los mismos. A estos efectos, las Normas preconizan los siguientes módulos:

- Empleados con nivel directivo o predirectivo: entre 28 y 10 m².
- Trabajador fijo; esto es, que permanece en su puesto de trabajo más de un 60% de la duración media de su jornada laboral: entre 4,5 y 7,4 m².
- Trabajador flexible, que es aquel que habitualmente pasa más de un 40% de su jornada laboral fuera de la sede de su unidad: entre 3,0 y 3,7 m² útiles.
- Trabajador itinerante, o aquel que no precisa la atribución de un puesto de trabajo individual y fijo en el seno de su oficina: de 1,5 hasta 1,9 m² útiles.

Los altos cargos directivos se benefician de una mayor superficie según recoge el siguiente cuadro:

CUADRO 2.11. Ratios de espacios de trabajo directivo. SIMT/TPSG-PWGS Canadá 2009

Postes	Surface maximale (m ² u)
Ministres et ministres d'État	48 ¹
Administrateurs généraux et administrateurs généraux délégués de ministères et d'organismes, et équivalents (p. ex., sous-ministres, sous-ministres délégués).	37 ²

A efectos informativos, se inserta un ejemplo de dotación para una oficina de administración general, de menos de 1.000 m² de superficie y configuración tradicional:

Notes d'aménagement et légende pour le diagramme PL1

Superficie inférieure à 1 000 m², aménagement traditionnel

Renseignements généraux

Superficie utilisable : 625 m² (6 727 pi²)
 Population : 49 (45 postes de travail, 4 bureaux fermés)
 Ratio espace/population : 13 m²/personne
 Superficie totale des aires fermées : 145 m² (1 560 pi²)
 Superficie totale des aires ouvertes : 480 m² (5 167 pi²)

Liste des locaux de soutien

- 1 salle de réunion moyenne (12 personnes)
- 1 petite salle de réunion (6 personnes)
- 2 salles de réflexion
- 1 salle d'équipements partagés (photocopieur, télécopieur et imprimante)
- 1 cuisinette/aire de ressources avec centre de recyclage
- 1 local d'entreposage
- 2 locaux de soutien non désignés (LSND)
- 1 aire de réception ou d'attente (4 places assises)
- 1 placard
- 1 aire de classement
- 3 postes d'impression



Y el mismo caso resuelto con ayuda de la SIMT correspondiente:



Como puede observarse por los datos del listado, la densidad ocupacional global alcanza los 13 m² útiles/ funcionario, prácticamente el módulo medio en los distintos supuestos que hemos venido exponiendo hasta ahora y que, más adelante, serán objeto de una exposición sinóptica comparativa.

2. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.- La General Services Administration norteamericana, a través del Public Building Service, es la agencia federal encargada de la gestión de los inmuebles puestos a disposición de la totalidad de organismos federales dependientes del Gobierno de los Estados Unidos de América. Dentro de sus competencias se encuentra la planificación de las necesidades de espacio de las distintas oficinas públicas, a cuyo fin y dentro de su publicación Facilities Standards for the Public Building Service (2003), ha definido los criterios de modulación de espacios de trabajo.

Todas las agencias que requieran les sean facilitadas áreas de trabajo deben comunicar a la GSA dicha solicitud siguiendo las siguientes cuatro etapas:

Paso 1.- Identificación del número de puestos de trabajo individuales exigido.

Paso 2.- Cálculo de la superficie útil privativa precisa —esto es, la asignada a cada puesto de trabajo concreto— con inclusión de las áreas de circulación necesarias. En este concepto la GSA ha venido aconsejando tradicionalmente un incremento del 50% de la superficie útil de trabajo y un 20% adicional para convertir el módulo de área de trabajo privativa en módulo general.

El objetivo marcado por la Office of Management and Budget cifra en 3,5 m² el módulo de área de trabajo privativa, cantidad que ha de verse incrementada en atención a las dimensiones del recinto o despacho en que se encuentre ubicada la misma con arreglo a los siguientes factores:

Rooms size	Factor
Less than 10 m ² (100 sf)	1.4
Less than 15 m ² (150 sf)	1.3
Less than 50 m ² (500 sf)	1.2
Less than 100 m ² (1000 sf)	1.1

Paso 3.- Inclusión de la unidad administrativa en alguno de los tipos de la clasificación establecida por la GSA de cara a

Paso 4.- Asignación de un factor de eficiencia que convierta la superficie útil total requerida en superficie construida, con arreglo al siguiente baremo:

Facility Type	Planning Factor
Warehouse	85%
Libraries	77%
Office	75%
Courthouse	67%

Este acumulativo y complejo sistema nos llevaría a estimar la siguiente necesidad media de espacio: 3,5 m²/ persona* 1,5 (circulaciones)* 1,2 (conversión global)* 1,25 (media del factor de dimensión de recintos)= 7,875 m² útiles/ persona, a los que habría que añadir la parte proporcional de espacios comunes, salas de reunión, archivo, etcétera. Si consideramos, indiciariamente, un incremento del 50% por todos estos conceptos, se llegaría a los 11,8 m² útiles/ persona.

Si se tratara de un edificio de oficinas, su superficie construida equivalente sería de 11,8 m² útiles/ persona: 0,75= 15,7 m² construidos/ persona.

Como ejemplo de cuanto venimos diciendo, el Pentágono —construido en plena II Guerra Mundial— alberga unos 23.000 empleados, tanto civiles como militares, en sus cerca de 290.535 m² construidos, lo que arroja una densidad ocupacional, una vez efectuadas las oportunas conversiones, de unos 9,5 m² útiles/ persona.

A efectos comparativos, una de las mayores empresas del sector privado norteamericano, la American Telephone and Telegraph (AT&T) analizó la densidad ocupacional de sus edificios en 1998 y 2002, respectivamente, pasando de los 22,3 a los 15,00 m² útiles/ trabajador, como media, y habiendo llegado a lograr tasas de 9,4 m² útiles/ trabajador en su oficina piloto de Morristown, concebida como “oficina compartida” o con asignación puntual de puestos de trabajo.

2.3.3.5. La densidad ocupacional en el sector privado español.

Llegados a este punto, cabría preguntarse acerca de cuál es la situación del inmobiliario público frente a los criterios de gestión de los activos inmobiliarios de las empresas privadas españolas.

A este respecto cabe señalar que PORRAS (2005) —siguiendo los pasos de Roger Bootle y tras analizar 35 edificios de los más variados sectores empresariales españoles, que sumaban 404.201 metros cuadrados de superficie bruta con 17.974 usuarios y unos costes de explotación de 43.770.506 euros— hacía suyas las siguientes aseveraciones: que el uso inapropiado de los activos inmobiliarios ocasiona a las compañías mercantiles pérdidas anuales de unos 25.000 millones de euros, y mejorar su manejo incrementaría hasta en un 13% el margen bruto de explotación; que una reducción del 10% de los costes de gestión de los inmuebles podría suponerles a las empresas británicas hasta 1.800 millones de euros de ahorro; y, finalmente, que la gestión de edificios ocupados por sus propietarios es mucho más ineficaz que la que se produce en régimen de alquiler, con pérdidas estimadas de hasta 15.000 millones de euros al año.

Por lo que respecta a otros datos de su estudio, resulta relevante puntualizar que el 46% de los edificios investigados se encuentra en un distrito central de negocios; el 37% en otras zonas urbanas; y sólo el 17%, en el extrarradio. Para la Organización administrativa considerada por nuestra parte, dichas cifras son del 44%, 46% y 10%, respectivamente, perfectamente parangonables con los usos del sector privado.

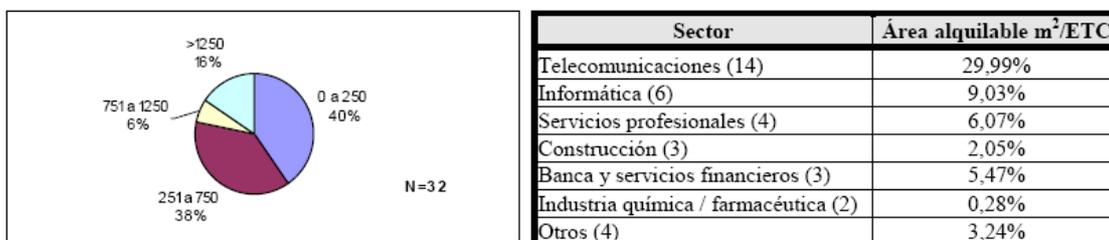
En lo que se refiere a la titularidad de los inmuebles societarios, los resultados indican que en el 42,8% de los casos el usuario del inmueble es el propietario; en el 48,6% la ocupación se lleva a cabo en régimen de alquiler; y en el 8,6% restante se produce una situación híbrida, simultaneándose ambos regímenes.

Por lo que hace a la densidad ocupacional de los activos estudiados, se llega a la conclusión de que el promedio asciende a los 18,88 m²/ETC, siendo la última unidad el denominado *empleado equivalente a tiempo completo*, que es quien trabaja el horario completo de la semana laboral de la empresa (p. ej., 40 horas semanales), frente al *empleado a tiempo parcial*, que es quien no alcanza, por contrato, dicho horario. A estos efectos, un trabajador por 10 horas equivaldría a 0,25 ETC.

CUADRO 2.12. Percentiles por nº de ocupantes ETC y superficie en m² para un ETC

Percentiles	5	10	25	50	75	90	95	100	Promedio
Número ocupantes ETC	10	16	98	288	595	1399	1432	1500	459
Área alquilable por 1 ETC (m ²)	8,62	9,78	13,5	20,6	29,88	54,79	97,46	1572,47	18,88

CUADRO 2.13. % de respuestas por intervalos de ocupantes y superficie en m² para un ETC, según sectores.



Fuente: PORRAS (2005)

Debemos reseñar que la medición de este ratio se ha efectuado siguiendo los parámetros de la norma ASTM E 1836-983, ya citada en este trabajo y que ha servido también de base para establecer la modulación superficial en la Administración Pública española, habiéndose empleado los tipos de áreas bruta, alquilable y útil. Se considera área bruta a la suma de todas las áreas de todos los pisos de un edificio, totalmente encerradas por la envoltura del edificio (nuestra Superficie Total Construida). El área alquilable se calcula como el área bruta menos los muros exteriores, penetraciones verticales y estacionamiento, mientras que el área útil es el área de planta que puede asignarse a grupos

de ocupantes, excluyendo los muros exteriores, penetraciones verticales, áreas de circulación primaria, núcleo central del edificio y áreas de servicio.

Las diferencias entre estas dos últimas superficies son más de carácter legal que técnico, pudiendo asimilarse ambas —a salvo de lo dispuesto en cada caso en el clausulado que rigiera un hipotético arrendamiento— a la superficie útil de nuestro tradicional sistema de mensuración.

El artículo que se viene comentando utiliza como parámetro para las comparativas el área alquilable, pudiendo ser una buena referencia de conversión, en función de los usos del edificio, la tabla empleada por la GSA norteamericana o, en su defecto, el módulo de 0,75 m² útiles por cada m² construido, teniéndose un módulo de 18,8* 0,75= 14,10 m²/ persona.

2.3.3.6.- Resumen

A modo de compendio de cuanto se ha expuesto hasta ahora puede consultarse la siguiente tabla, que muestra los valores medios de densidad ocupacional tomados en consideración en distintas áreas geográficas, en el entendido de que su aplicación concreta se ve fuertemente matizada tanto por las características propias de las unidades administrativas como por las circunstancias concretas de los espacios a ocupar.

CUADRO 2.14. Resumen de ratios de ocupación	ESP	F	GB	EUoc	EUm	EUc	CHI	MX	CDN	USA
MODULO (m ² útil/ persona)	17,5	12,0	11,6	13,7	12,9	10,9	18,5	10,5	13,0	11,8
ESP: España; F: Francia; GB: Gran Bretaña; EUoc: Europa Occidental; EUm: Europa meridional; EUc: Europa Central; CHI: Chile; MX: México; CDN: Canadá; USA: Estados unidos de América.										

La densidad ocupacional media alcanza los 13,2 m² útiles/ persona, resultando significativo que el umbral de los 12,0 m² útiles/ persona divide la muestra en dos segmentos de idéntica amplitud, pudiéndolo considerar como un valor más que razonable que aúne los necesarios criterios de rigor económico y control de costes con los irrenunciables de calidad de la vida laboral.

2.4. Análisis comparativo de la gestión inmobiliaria de la Administración General del Estado española (2000-2011).

Sin perjuicio de cuanto hemos venido exponiendo hasta ahora, consideramos que este capítulo quedaría incompleto si no nos fijáramos en lo que las cifras de las operaciones de gestión patrimonial más significativas ponen de manifiesto respecto del verdadero contenido de ésta a lo largo de la última década en nuestro país.

A este respecto, conviene traer de nuevo a estas páginas la Tabla 2.1, sintetizadora de las operaciones típicas de la actividad inmobiliaria del Sector público en el ámbito patrimonial:

TABLA 2.1 OPERACIONES DE GESTION PATRIMONIAL

1.- De incorporación	1.a. Adquisición
	1.b. Desafectación *
	1.c. Arrendamiento
2.- De mantenimiento	2.a. Inventario/ inmatriculación
	2.b. Conservación
	2.c. Defensa
	2.d. Explotación
	2.e. Gravamen
3.- De exclusión	3.a. Afectación *
	3.b. Cesión
	3.c. Enajenación

(*)Exclusivamente en tanto que articulan el tránsito entre lo demanial y lo patrimonial, y viceversa.

Fuente: Elaboración propia

A partir de él iremos exponiendo distintos comentarios provocados por el análisis de los datos de gestión patrimonial, obtenidos todos ellos de los Resúmenes de Actividades de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que anualmente se elaboran y pueden ser consultados en su integridad, si bien que desde el pasado mes de agosto, en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, relativos a las operaciones de adquisición onerosa, arrendamiento y enajenación, concluyendo con la inclusión de datos generales sobre la composición del patrimonio de la Administración General del Estado.

2.4.1.- Adquisiciones

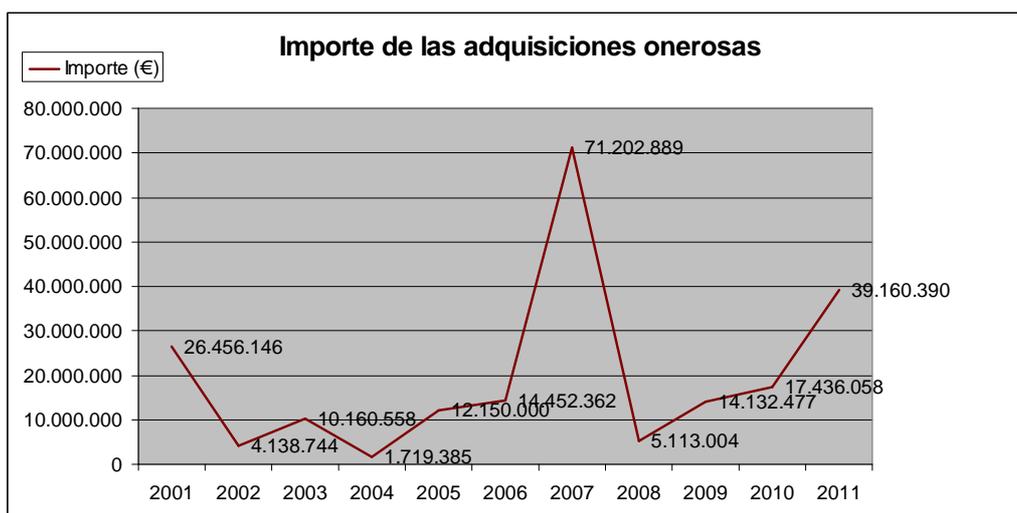
Por lo que se refiere a las adquisiciones mediante precio, la Tabla 2.2 nos muestra la evolución que han experimentado las mismas por cuenta de la Administración General del Estado en el período 2001-2011. Puede observarse que frente a un máximo de cerca de 70 millones de euros, registrado en el ejercicio 2007, las compras de inmuebles se mueven en entornos comprendidos, por término medio, entre los 5 y 20 millones de euros anuales, mientras que el número de expedientes sustanciados no ha superado la decena en ninguno de los ejercicios considerados.

Tabla 2.2 Adquisiciones onerosas de la Administración General del Estado (2001-2011)

ADQUISICIONES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nº expdtes.	7	8	6	2	1	4	8	3	2	3	2
Importe (€)	26.456.146	4.138.744	10.160.558	1.719.385	12.150.000	14.452.362	71.202.889	5.113.004	14.132.477	17.436.058	39.160.390

Los Gráficos 2.1 y 2.2 nos ofrecen una imagen muy clara de la irregularidad que puede detectarse en este tipo de expedientes, tanto en cuanto a su número como a su importe.

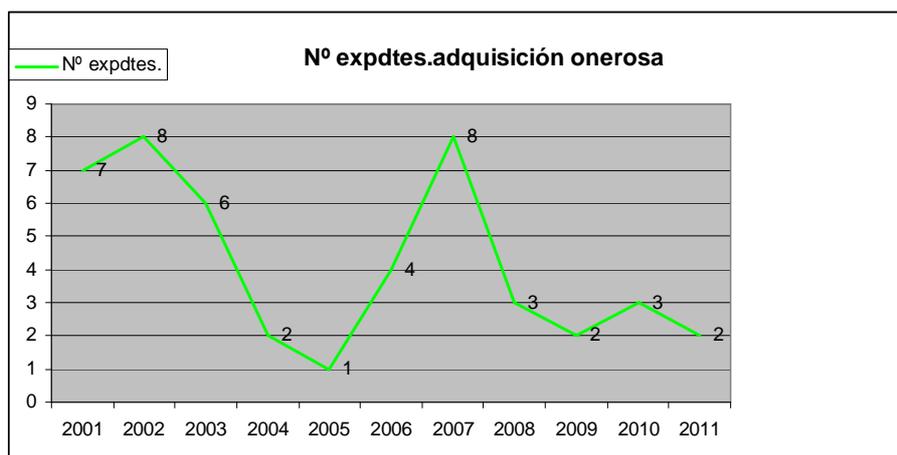
GRAFICO 2.1. Importe de las adquisiciones onerosas efectuadas por la AGE(2001–2011)



Fuente: DGPE (2001-2011)

El dato más llamativo de la serie mostrada son los más de 70 millones de euros invertidos en 2007, de los que 34 se corresponden con el importe de la adquisición del antiguo Convento de las Reparadoras con destino a la segunda ampliación del Senado.

GRAFICO 2.2. Expedientes de adquisición onerosa tramitados por la AGE (2001–2011)



Fuente: DGPE (2001-2011)

En todo caso, los datos expuestos deben ser puestos en relación con los que se ofrecen para los arrendamientos más adelante. La razón es bien sencilla: las necesidades de espacio que se pongan de manifiesto por los distintos servicios administrativos sólo podrán afrontarse por tres vías: la adquisición de edificios o locales; el arrendamiento de los mismos; o la optimización de la utilización de los ya ocupados, eventualidad que implica costes —obras de acondicionamiento, realojo temporal, suspensión parcial de la prestación del servicio durante los traslados— y plazos de difícil asunción en ocasiones.

2.4.2.- Arrendamientos

Por lo que se refiere a los alquileres concertados por el Estado durante esta pasada década, la siguiente Tabla 2.3 nos indica el número de expedientes de arrendamiento tramitados por la Dirección General del Patrimonio del Estado, en territorio nacional, durante el periodo comprendido entre 2001 y 2010.

TABLA 2.3 Expedientes de arrendamiento tramitados por la AGE (2001 – 2011)

ARRENDAMIENTOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contratación directa	43	45	41	35	36	185	125	97	169	105	59
Novación	2	3	5	0	1	17	8	4	24	50	25
Resolución de contratos	47	47	44	43	44	145	64	11	79	70	16
TOTAL	92	95	90	78	81	347	197	112	272	225	100

Fuente: DGPE (2001-2011)

Lo verdaderamente trascendente de los datos contenidos en el cuadro anterior y referidos a los arrendamientos concertados por las entidades públicas es el recurso cada vez más frecuente a esta figura para dotarse de los medios materiales indispensables para el desarrollo de sus funciones, lo que tiene una incidencia notable, no sólo en la política de gasto público, sino también en la definición de las políticas públicas en materia de gestión patrimonial, tal como tendremos ocasión de ver más adelante.

Lo que acabamos de señalar queda bien a las claras con el examen comparativo que efectuaremos seguidamente. En él observaremos como, con carácter estructural, los arrendamientos se convierten en la pieza clave de las operaciones de gestión patrimonial, aparte de obtener unas conclusiones que pueden resultar, cuando menos, paradójicas.

Efectivamente, y remontándonos a datos de 2001, el cuadro siguiente muestra el balance de las operaciones de alquiler llevadas a cabo en aquel entonces:

Tabla 2.4. Arrendamientos más significativos 2001

	Nº expdtes.	m ²	Renta (€)	(€/m ² .mes)
Concertados	9	14.430	3.196.574	18,46
Resueltos	8	4.268	573.787	11,20
Diferencia	+1	+10.162	+2.622.787	+ 7,25

Fuente: DGPE (2002) y elab. propia

A este respecto, es bastante significativa la nula correlación existente entre unos datos que, a primera vista podrían resultar significativos (nº de expedientes de

arrendamiento formalizados y resueltos) y su trascendencia real. Un somero análisis pone de manifiesto que, durante el ejercicio 2001 el saldo de superficie entre alquileres concertados y resueltos es de 10.162 m² favorables a los primeros; esto supone que, frente a un ahorro en gasto corriente de 573.787 €/año, se ha contraído gasto por importe de 3.196.574 €/año, con un incremento neto del gasto público de 2.622.787 €/año. Si nos hubiéramos quedado con el dato de la primera columna, el número de arrendamientos formalizados (9) sería prácticamente coincidente con el de resueltos (8) ofreciéndonos una visión imperfecta de la realidad.

Finalizando con la última columna del cuadro, observamos que —con toda lógica— la renta media de los nuevos alquileres (18,46 €/m² *mes) se adecua a los valores del mercado, mientras que los que se resuelven serán alquileres más antiguos y, por consiguiente, más baratos.

Pero lo más llamativo es que un lustro más tarde la situación no sólo no se hubiera corregido sino que se convirtió en norma, tal como reflejan las cifras del cuadro confeccionado al efecto y que seguidamente se inserta:

Tabla 2.5. Arrendamientos más significativos 2006

	Nº expdtes.	m ²	Renta (€)	(€/m ² .mes)
Concertados	6	47.527	12.335.420	21,50
Resueltos	1	6.242	254.245	2,70
Diferencia	+5	+41.675	+12.081.175	+ 18,80

Fuente: DGPE (2006) y elab. propia

Es decir, que tan solo un incremento de cinco contratos de arrendamiento genera un incremento de superficie cercana a los 40.000 m² con un saldo de incremento de coste de unos 12 millones de euros.

Quizá lo revelador de estos datos ha llevado a la Dirección General del Patrimonio del Estado a omitir en su Resumen de Actividades, a partir de 2008, las

referencias económicas, limitándose a la cuantificación del número de operaciones y superficie afectada, con lo que se puede elaborar el siguiente cuadro relativo a 2010:

Tabla 2.6. Arrendamientos más significativos 2010

	Nº expdtes.	m ²
Concertados	3	57.156
Resueltos	1	5.635
Diferencia	+2	+51.521

Fuente: DGPE (2010) y elab. propia

Esta práctica se ha convertido, a falta de constatar si se consolidará en el ejercicio presente, en sistemática por cuanto el Resumen de Actividades correspondiente a 2011 —ejercicio en el que se han concertado 59 arrendamientos por contratación directa— contiene como única referencia digna de mención la siguiente: *“Durante el ejercicio de 2011 se han producido 25 novaciones, que han supuesto un aumento en la duración de los contratos y la adaptación de las rentas a las nuevas circunstancias del mercado inmobiliario”* (op. cit., pág 43). La verdadera naturaleza de esta *adaptación* queda en el secreto, contrastando este silencio sobre el contenido económico de la misma con el detalle relativo a la entidad de dos de los arrendamientos resueltos —*“entre los arrendamientos resueltos cabe mencionar los siguientes: En Madrid, C/ Juan Ignacio Luca de Tena 30, 10.245,00 m² ocupados por el Ministerio de Defensa y también en Madrid, C/ Gran Vía 52, 7.214 m² ocupados por el Ministerio de Justicia”*—.

Como dijimos más atrás, las necesidades de espacio sólo pueden resolverse — en la práctica y de manera inmediata— recurriendo a la adquisición o el arrendamiento. Sólo un análisis detallado de la coyuntura económica, de la posible evolución del mercado y de los intereses de las entidades públicas a medio y largo plazo, podrá permitir la adopción de decisiones verdaderamente favorables a éstas desde el punto de vista de la rentabilidad económica y de la funcionalidad.

En suma, estamos preconizando el carácter insoslayable de una planificación inmobiliaria en toda regla que permita, a la vista de la previsible evolución de la composición y necesidades de los diferentes servicios y entidades públicas, considerar

—con un margen de maniobra razonable— cuál sea la opción más ventajosa atendiendo igualmente los niveles de precios y capacidad de negociación existentes en un mercado sujeto a ciclos de expansión y contracción como lo es el inmobiliario en su sector terciario, tal como ya expusimos en el Capítulo 2 anterior.

2.4.3.- Enajenaciones

Tratados hasta ahora dos tipos de expedientes que tratan de incorporar nuevos bienes al patrimonio, nos corresponde ahora dedicar las próximas reflexiones a uno cuyo objeto es justamente el contrario. Agotadas las razones que justifiquen la permanencia de un determinado inmueble en el seno del conjunto de bienes y derechos integrantes del patrimonio, su natural destino es ser devuelto al tráfico jurídico para su adquisición en el mercado por cualquier particular o entidad que lo apetezca.

Esta operación patrimonial es, curiosamente, la más frecuente de entre todo el elenco contenido en la Tabla 2.1, y de ello dan buena muestra las cifras de la Tabla 2.7 que se inserta a continuación.

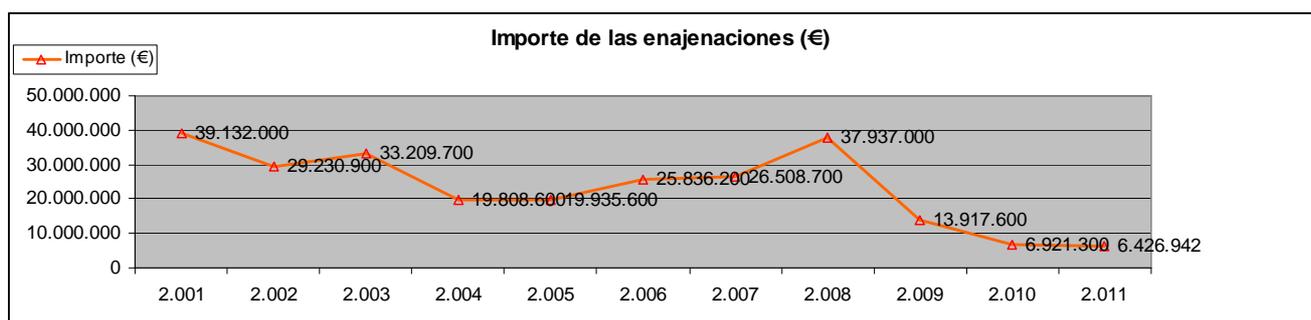
TABLA 2.7 Enajenaciones tramitadas por la Dirección Gral del Patrimonio del Estado (2001-11)

ENAJENACIONES	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
Nº expdtes.	1.949	2.274	2.667	1.581	1.319	1.780	1.558	1.226	1.201	1.076	995
Importe (€)	39.132.000	29.230.900	33.209.700	19.808.600	19.935.600	25.836.200	26.508.700	37.937.000	13.917.600	6.921.300	6.426.942

Fuente: DGPE (2001-2011) y elaboración propia

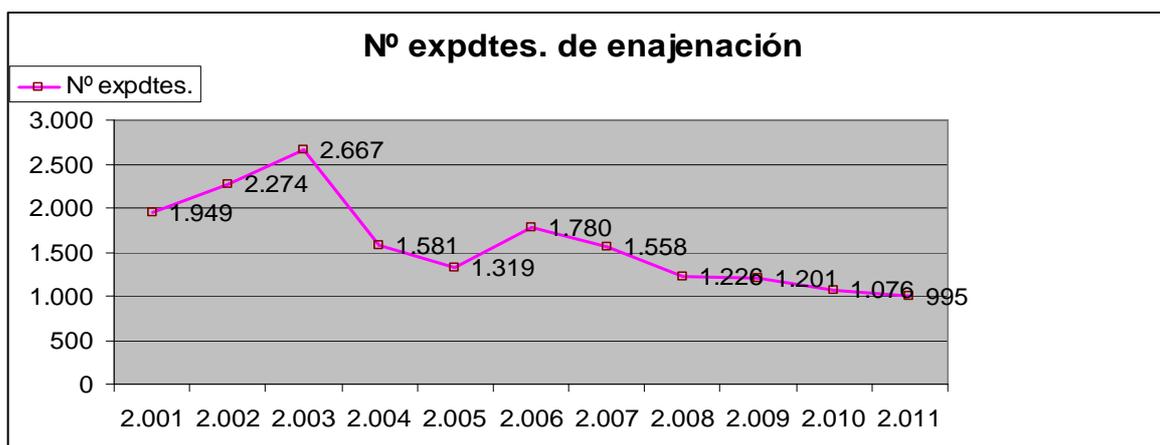
Las mismas indican muy a las claras la evolución experimentada tanto por los ingresos obtenidos por la venta de inmuebles patrimoniales, como por el número de expedientes que los originaron, durante el período 2001-2011, pudiéndose observar una sensible contracción en el importe de aquéllos durante los dos últimos años de la anterior legislatura, como ponen claramente de manifiesto los siguientes gráficos.

GRAFICO 2.3. Importe de las enajenaciones efectuadas por la DGPE (2001 – 2011)



Fuente: DGPE (2001-2011) y elaboración propia

GRAFICO 2.4. Expedientes de enajenación tramitados por la DGPE (2001 – 2011)



Fuente: DGPE (2001-2011) y elaboración propia

Cuáles puedan ser las causas de este hecho sólo pueden ser objeto de conjetura, puesto que la explicación contenida en el Resumen de Actividades 2011, y consistente en que “la realización global obtenida en el año 2011 ha supuesto una ligera disminución respecto a las del año anterior, en sintonía con la caída de actividad del mercado inmobiliario, en particular la de los inmuebles de naturaleza urbana” (op. cit, pág 40) se nos antoja excesivamente vaga por cuanto no hace más que abundar en la justificación contenida en el Resumen de Actividades 2010, que señalaba que “las realizaciones obtenidas en el año 2010 han supuesto una disminución respecto a las del año anterior, confirmando la tendencia a la baja de las enajenaciones, que acusa la

caída de actividad del mercado inmobiliario, en particular la de los inmuebles de naturaleza urbana” (op. cit., pág 40).

Creemos que la explicación habría que buscarla más que en la caída generalizada de la actividad del sector inmobiliario, en el tipo de producto que oferta para su venta la Dirección General del Patrimonio del Estado. Efectivamente, y si nos fijamos en la serie temporal empleada hasta ahora, encontraremos suficientemente indicativos los datos contenidos en la siguiente Tabla 2.8:

Tabla 2.8. Desglose del nº de expedientes de enajenación por su cuantía

ENAJENACIONES	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
Expdtes.totales	1.949	2.274	2.667	1.581	1.319	1.780	1.558	1.226	1.201	1.076	995
Expdtes.<150.000 €	1.912	2.183	2.508	1.545	1.315	1.772	1.521	1.219	1.189	1.070	992
Diferencia	37	91	159	36	4	8	37	7	12	6	3

Fuente: DGPE (2001-2011) y elaboración propia

Como bien puede verse, el número de expedientes de enajenación de bienes con un valor de tasación objetivamente bajo supone la práctica totalidad de la actividad vendedora de la Dirección General del Patrimonio del Estado llevada a cabo, para este tipo de bienes, por los servicios adscritos a las distintas Delegaciones de Economía y Hacienda. Resulta evidente que los destinatarios de estas enajenaciones están constituidos en buen número por ocupantes de hecho o de derecho de los bienes a enajenar, o por propietarios de fincas colindantes; es decir, que —desde el punto de vista subjetivo— en ningún caso estamos hablando de agentes significados del mercado inmobiliario y —desde el punto de vista objetivo— cabría referirse a productos inmobiliarios no susceptibles de generar una desmesurada atracción entre los actores protagonistas del sector.

Ello es tan así que, si en 2008 se enajenaron bienes por importe de 37.937.000 €, una sola de las siete ventas cuyo importe excedió de 150.000 € acaparó 26.733.145 €, correspondiéndose con la enajenación directa al copropietario de la participación estatal sobre un solar sito en la Avenida de Roma, de Tarragona (DGPE, 2008).

En resumen, estas cifras —todas ellas oficiales y fácilmente contrastables— llevarían a poner respetuosamente en entredicho alguna de las manifestaciones efectuadas por los máximos responsables de la gestión patrimonial de la Administración General del Estado (SAENZ DE SANTAMARÍA, 2012; SAN BASILIO PARDO,

2012) y por algunos profesionales del sector privado (BENÉITEZ 2011), en los últimos meses acerca de la capacidad del patrimonio inmobiliario público estatal de generar recursos significativos mediante un programa selectivo de enajenaciones y racional explotación.

2.4.4.- Permutas

Como una especialidad de la enajenación, y de la adquisición, se encuentra la permuta —“*el contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra*”, según reza el artº 1.538 C. Civil— por cuanto constituye a la vez enajenación y adquisición. Precisamente por ello, nuestra Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas exige para la celebración de este tipo de contratos que se justifique razonadamente su conveniencia para el interés público y que la diferencia de valor entre los bienes o derechos que se trate de permutar, determinado según tasación pericial, no sea superior al cincuenta por ciento de los que lo tengan mayor (artº 153 LPAP).

Este mecanismo es empleado con relativa frecuencia cuando se trata de negocios patrimoniales interadministrativos, siendo los importes correspondientes a este tipo de operación desde 2007 —fecha a partir de la cual puede efectuarse este análisis dada la estructura de los Resúmenes de Actividades de la DGPE— los siguientes:

Tabla 2.9. Importe de las adquisiciones por permuta (2007-2011)

ADQUISICIONES (€)	2007	2008	2009	2010	2011
Permuta	5.836.000	30.927.000	0	7.810.000	31.518.610
Adquisición onerosa	71.203.000	5.113.000	14.132.000	17.436.000	39.160.390
TOTAL	77.039.000	36.040.000	14.132.000	25.246.000	70.679.000

Fuente: DGPE (2007-2011) y elaboración propia

2.4.5.- Composición del Patrimonio del Estado

Una vez expuestos los anteriores comentarios, creemos estar en una mejor disposición para interpretar los cuadros siguientes, que nos muestran la composición del Patrimonio inmobiliario del Estado en nuestro país, tanto en lo relativo a las fincas rústicas como urbanas.

La mera contemplación de las cifras desglosadas por naturaleza física de los bienes o régimen jurídico de los mismos proporciona una clara idea de la heterogeneidad los bienes constitutivos de la masa patrimonial y lo que ello supone de cara a abordar el planteamiento de una política general para el tratamiento de los mismos.

Tampoco cabe olvidar lo que, en términos de gastos de conservación puede llegar a suponer el mantenimiento de un patrimonio innecesario, cuestión no tan menor como pudiera parecer y sobre la que versó nuestro trabajo de graduación en el Master de Gestión de Proyectos Públicos, impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración y Dirección de Empresa, este último adscrito a la Universidad Autónoma de Madrid, durante el curso académico 1999-2000.

TABLA 2.10.- SITUACION DEL INVENTARIO GENERAL DE BIENES INMUEBLES A 31-12-2010 (1)									
Territorio	ARRENDADAS			EN PROPIEDAD O ANALOGAS					TOTALES
A: 31-12-2010	RUSTICA	URBANA	SUBTOTAL(1)	RUSTICA	SOLAR	EDIF.	OBRA	SUBTOTAL(2)	TOTAL (1)+(2)
PROVINCIA									
1 ALAVA		8	8	62	6	77	0	145	153
2 ALBACETE		14	14	176	23	120	1	320	334
3 ALICANTE		32	32	190	81	364	1	636	668
4 ALMERIA	1	17	18	307	165	258	4	734	752
5 AVILA		6	6	132	5	97	3	237	243
6 BADAJOZ		36	36	119	99	265	9	492	528
7 ILLES		30	30	35	45	357	6	443	473
8 BARCELONA		59	59	19	79	411	0	509	568
9 BURGOS		20	20	2.202	29	184	2	2.417	2.437
10 CACERES		21	21	97	35	366	6	504	525
11 CADIZ		36	36	52	90	457	2	601	637
12 CASTELLON		16	16	3.898	142	228	4	4.272	4.288
13 CIUDAD REAL		12	12	292	32	194	5	523	535
14 CORDOBA		10	10	167	40	154	2	363	373
15 A CORUÑA		24	24	899	101	390	0	1.390	1.414
16 CUENCA		21	21	405	33	101	3	542	563
17 GIRONA		20	20	76	121	115	0	312	332
18 GRANADA		21	21	332	68	402	1	803	824
19 GUADALAJARA		2	2	922	12	95	1	1.030	1.032
20 GUIPUZCOA		16	16	17	22	235	1	275	291
21 HUELVA		24	24	20	37	293	0	350	374
22 HUESCA		6	6	231	52	351	2	636	642
23 JAEN		9	9	73	41	173	4	291	300
24 LEON		17	17	3.331	46	350	7	3.734	3.751
25 LLEIDA		16	16	23	11	82	1	117	133
26 RIOJA, LA		25	25	255	25	104	1	385	410
27 LUGO		13	13	425	27	128	2	582	595
28 MADRID	2	246	248	150	213	1.077	9	1.449	1.697
29 MALAGA		13	13	67	123	496	1	687	700
30 MURCIA	1	45	46	62	58	312	3	435	481
31 NAVARRA		18	18	22	21	151	0	194	212
32 OURENSE		14	14	62	8	87	1	158	172
33 ASTURIAS		41	41	113	18	329	2	462	503
34 PALENCIA		4	4	616	15	282	1	914	918
35 PALMAS, LAS		11	11	44	52	352	4	452	463
36 PONTEVEDRA		15	15	86	41	278	1	406	421
37 SALAMANCA		16	16	175	68	184	2	429	445
38 TENERIFE		15	15	33	21	256	2	312	327
39 CANTABRIA		18	18	43	39	278	1	361	379
40 SEGOVIA		12	12	913	64	150	1	1.128	1.140
41 SEVILLA		30	30	57	72	340	1	470	500
42 SORIA		5	5	491	14	155	0	660	665
43 TARRAGONA		11	11	781	55	139	1	976	987
44 TERUEL		9	9	1.321	292	131	3	1.747	1.756
45 TOLEDO		30	30	237	38	238	4	517	547
46 VALENCIA		58	58	11.373	104	689	4	12.170	12.228
47 VALLADOLID		25	25	195	21	218	3	437	462
48 VIZCAYA		15	15	11	19	232	2	264	279
49 ZAMORA		7	7	351	23	142	1	517	524
50 ZARAGOZA		12	12	2.374	132	334	1	2.841	2.853
51 CEUTA		8	8	66	100	187	0	353	361
52 MELILLA		12	12	80	906	206	1	1.193	1.205
TOTALES	4	1.221	1.225	34.480	3.984	13.594	117	52.175	53.400

Fuente: DGPE (2010) y elaboración propia.

TABLA 2.11.- Situación del Inventario General de Bienes Inmuebles al 31-12-2010 (2)

RESUMEN POR SITUACION JURÍDICA	Territorio nacional		
	RUSTICOS	URBANOS	TOTAL
SITUACIÓN JURÍDICA			
PATRIMONIALES			
PATRIMONIAL	31.236	3.647	34.883
PATRIMONIAL CEDIDO	546	792	1.338
PATRIMONIAL ARRENDADO	8	54	62
SUBTOTAL PATRIMONIALES	31.790	4.493	36.283
AFFECTADOS			
DOMINIO PUBLICO AFECTADO	1.790	6.392	8.182
DOMINIO PUBLICO EN CONCESION	0	753	753
CESION DE USO	37	657	694
SUBTOTAL AFECTADOS	1.827	7.802	9.629
ADSCRITOS			
DOMINIO PUBLICO ADSCRITO	471	2.852	3.323
RECIBIDOS EN CESION ADSCRITOS	0	51	51
SUBTOTAL ADSCRITOS	471	2.903	3.374
PROPIOS OAAA / ENTES PUBLICOS	258	1.738	1.996
ENTREGADOS EN GESTION	191	382	543
PATRIMONIO SINDICAL ACUMULADO	1	543	544
ARRENDAMIENTOS			
ARRENDAMIENTOS A.G.E.	4	884	888
ARRENDAM. OAAA/ENTES PUBLICOS	0	342	342
SUBTOTAL ARRENDAMIENTOS	4	1.226	1.230
DERECHOS ADQUISICION PREFERENTE	0	58	58
SUMA TOTALES	34.512	19.145	53.657

Fuente: DGPE (2010) y elab. propia

Por último, recogemos un cuadro comparativo que resume la situación del Inventario entre 2010 y 2011, y que da idea de la razonable estabilidad de la composición del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado.

TABLA 2.12.- Evolución del Inventario General de Bienes Inmuebles (2010-2011)

TIPO DE BIEN	Arrendadas		Propiedad	SOLARES	EDIFICIOS	OBRAS	TOTAL
	RUSTICAS	URBANAS	RUSTICAS				
2011	3	1.120	34.852	3.975	13.431	115	53.496
2010	4	1.221	34.480	3.984	13.594	117	53.400
Diferencia	-1	-101	+372	-9	-163	-2	+96

2.5. Conclusión

Como síntesis de lo expuesto en este Capítulo, destacaríamos los siguientes aspectos básicos:

1º.- que el denominado “sector inmobiliario” engloba un conjunto de actividades que resultan muy diferentes entre sí, tanto por su planteamiento, como por sus implicaciones económicas y la propia naturaleza de cada actividad. De hecho, bajo esta denominación genérica se acogen actividades industriales, comerciales y de servicios; de iniciativa privada y competencia de las administraciones públicas; todo ello en un entorno político sensible;

2º.- que consecuencia de ello es la dificultad de encuadrar, de forma ordenada y coherente, ese conjunto de actividades económicas con múltiples protagonistas, voluntarios e involuntarios, con intereses en ocasiones contrapuestos, en un marco lo suficientemente homogéneo como para hacerlo susceptible de un análisis genérico;

3º.- que dentro del sector inmobiliario, conceptuado en el más amplio sentido, el patrimonio inmobiliario público estará constituido, desde nuestro punto de vista, por el conjunto de bienes inmuebles y derechos de cualquier naturaleza que recaigan sobre los mismos, cuya titularidad corresponde a una entidad pública y sean susceptibles de explotación económica, aun cuando se hallen primordialmente afectos a la prestación de un servicio o cumplimiento de un fin públicos;

4º.- que la actual legislación estatal española en materia de gestión patrimonial no contempla ésta como una actividad disciplinar, sino que se limita a poner al día los clásicos postulados de la anterior normativa;

5º.- que la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas no define un modelo de gestión de los bienes de titularidad pública, constituyendo más un elenco de actividades jurídico-patrimoniales y su regulación procedimental que una verdadera ordenación de la gestión patrimonial pública;

6º.- que pese a su ya dilatada vigencia, no ha acabado de dar los frutos esperados de ella, máxime cuando con su promulgación se pretendía, entre otras cosas, *“sentar las bases normativas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales”*, siendo *“una de las preocupaciones fundamentales de la ley el hacer posible la articulación de una política*

patrimonial integral para el sector estatal, que permita superar el fraccionamiento de los sistemas de administración de los bienes públicos y coordinar su gestión con el conjunto de políticas públicas, señaladamente las políticas de estabilidad presupuestaria y de vivienda”, entendiendo que “la política patrimonial debe estar definida por la globalidad de su alcance, su coordinación centralizada y su apoyo en unos principios básicos explicitados por la propia ley”(LPAP, E. de M., II); y

7º.- que la plasmación en un texto legal de determinados principios programáticos no se ha traducido, a lo largo de estos años, en el establecimiento de una verdadera política de gestión patrimonial;

8º.- que las encomiables intenciones del legislador se ven defraudadas por la realidad de unas cifras que, además, desdichan cuantas manifestaciones se efectúan en diferentes foros respecto a la puesta en práctica efectiva de una racional gestión de los inmuebles de titularidad pública estatal en nuestro país; y

9º.- que ésta sigue siendo una tarea pendiente que debería ser abordada con la mayor amplitud de miras posible, introduciendo en el análisis de la situación del inmobiliario público los criterios de gestión que se exponen en la Segunda Parte de esta tesis y los sistemas y métodos de evaluación de la eficiencia a los que dedicaremos la Tercera Parte de la misma, u otros de análoga naturaleza.

SEGUNDA PARTE.

CAPÍTULO 3.- LA GESTION DISCIPLINAR DE LOS PATRIMONIOS INMOBILIARIOS PUBLICOS.

Esta parte de nuestro trabajo la dedicaremos a tratar los aspectos fundamentales de la gestión de los inmuebles públicos entendida con vocación disciplinar. Para ello, trazaremos la propia definición conceptual de la misma, consignaremos algunos de los diferentes modelos de gestión que consideramos significativos a este respecto, habiendo prestado ya especial atención a la situación de la materia en nuestro país, y finalizaremos con los elementos esenciales de lo que podemos entender como una gestión inmobiliaria pública de carácter estratégico.

Es preciso aclarar de antemano que la diferente perspectiva adoptada por los distintos autores que se han ocupado de estas materias —lógica consecuencia del diferente objetivo de sus trabajos, de la coyuntura en que se han realizado y del marco socio-económico y político que analizan— exige ampliar nuestro propio campo de acción al tratamiento más genérico de la gestión inmobiliaria pública sin entrar, de manera inmediata, en una distinción radical entre lo que hemos venido concibiendo como “patrimonio” y como “dominio público”. Ello se debe también a que los criterios y experiencias que a continuación vamos a exponer resultan de utilidad común a ambas categorías.

3.1. LA GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN

El origen y evolución de las propiedades públicas ya ha sido tratado en este mismo trabajo, pero, desde el punto de vista que afecta a su gestión, no está de más detenernos en las reflexiones que, hace una década, hacía el profesor HANS DE JONGE (2002), de la Universidad Técnica de Delft. Para él, la constitución de un acervo inmobiliario de titularidad pública vino dada por la acumulación de edificios necesarios para dar cobertura a las funciones públicas esenciales de toda sociedad políticamente organizada —defensa, almacenamiento estratégico de víveres, culto a la divinidad—, necesariamente circunscritas a un corto campo de actividad. La ampliación, a lo largo de la historia y mucho más intensamente en las últimas décadas, de la acción pública a la práctica totalidad de los aspectos de la vida social, ha significado un correlativo incremento del número y tipo de inmuebles susceptibles de ser poseídos por las entidades públicas.

Para que la ingente masa de propiedades públicas pueda ser objeto de una administración racional, el universitario holandés preconiza la toma en consideración de los tres aspectos siguientes:

a) Resulta incuestionable que, en su conjunto, los inmuebles públicos han de ser considerados como un requisito para la prestación del servicio público; fundamentalmente, como los lugares en los que —en condiciones laborales adecuadas— los funcionarios y demás trabajadores del sector público desarrollan sus funciones. Y éstas pueden ser tanto de carácter burocrático (oficinas públicas ordinarias), como prestacional (atención sanitaria o asistencial) o de la más variada índole (establecimientos penitenciarios, acuartelamientos o estaciones meteorológicas aisladas).

La obligación que adquieren los poderes públicos de garantizar la prestación del servicio o la utilización general de los inmuebles de que son titulares, en las debidas condiciones tanto para los que en ellos trabajan como para los que a los

mismos acuden, constituye el primer reto a tener en cuenta cuando de gestión inmobiliaria pública se trata.

b) No obstante, las necesidades de los usuarios —derivadas directamente de la dignidad de la función pública a desempeñar— deben compatibilizarse con otro aspecto fundamental: las limitaciones presupuestarias exigen que los costes generados por la propia prestación del servicio público sean objeto de un esmerado control; y, entre aquéllos, adquieren singular relevancia los relativos al mantenimiento de un cuantioso parque inmobiliario en las debidas condiciones de utilización.

c) Por último, nos recuerda que no son pocos los gobiernos que enfocan el tratamiento que a los inmuebles públicos deba darse desde el punto de vista de la consecución de objetivos políticos concretos. A este respecto podríamos nosotros traer a colación varios ejemplos significativos; por ejemplo:

i) la búsqueda de la identificación de la sociedad con una determinada ideología política a través de una expresión arquitectónica convencional de la misma; buena muestra de ello son las realizaciones inmobiliarias del fascismo italiano, del realismo socialista soviético o del singular régimen norcoreano;

ii) la puesta en práctica de políticas de desarrollo inmobiliario público como respuesta a una crisis económica de gran envergadura, como la desarrollada durante el New Deal del presidente Franklin D. Roosevelt a fines de los años 1930 en los Estados Unidos; o

iii) la demostración del grado de desarrollo político y económico de una nación entre las de su entorno a través de programas de grandes obras públicas, como el llevado a cabo en Francia —y mucho más concretamente en París— a través de las piezas significativas de arquitectura monumental vinculada al uso público ejecutadas bajo la presidencia de François Mitterrand o, a otra escala, la proliferación de edificios emblemáticos de dudosa rentabilidad económica y social en las distintas Comunidades Autónomas de nuestro país.

El incuestionable peso que adquiere la satisfacción de las necesidades operativas de carácter cotidiano en materia inmobiliaria que plantean los distintos servicios administrativos, hace que la atención de los poderes públicos se centre, de manera prácticamente exclusiva, en esta suerte de “día a día”, sin mostrar interés – o sin poderle dedicar el esfuerzo necesario – por una gestión integral de sus activos inmobiliarios, tal como acertadamente señalan Olga KAGANOVA y Ritu NAYYAR-STONE (2000).

Estos investigadores del The Urban Institute, de Washington D.C., participaron en un análisis de la gestión de las propiedades municipales en numerosos países, auspiciado por el Banco Mundial, cuyas conclusiones vertieron en un artículo que se hizo merecedor del “Asset/Property Management Manuscript Prize”, en su edición del año 2000.

Generalizando el contenido del mismo al conjunto de las entidades públicas, resulta del máximo interés la constatación de que, hasta los años 80 del pasado siglo XX, los inmuebles públicos eran considerados como bienes públicos –en el sentido más puramente económico del término, al que ya hemos hecho referencia en este trabajo– no teniendo cabida en la concepción de los poderes públicos un entendimiento sistemático de la eficiencia en la gestión de los mismos, y de la trascendencia financiera de dicha actividad.

Precisamente, a comienzos de esa década se produjo un significativo cambio de orientación cuando comenzaron a percibirse los inmuebles públicos como un activo capaz de producir rendimientos susceptibles de ser cuantificados, tanto en el orden económico como en el de los beneficios sociales, más que como un conjunto de objetos no susceptibles de ser rentablemente explotados (*public goods*).

En la misma línea, las aportaciones de VAN DER SCHAAF (2002), EVERS (2002) y DE JONGE (2002) achacan este cambio de perspectiva a dos razones de enorme trascendencia:

Primera.- La transformación experimentada por la gestión pública en general durante la década 1980-1990, puesta de manifiesto en los paradigmas de lo que se dio en denominar *Nueva Gestión Pública* (New Public Management), tales como: [1] la consecución del incremento de la eficiencia del sector público, tomando el funcionamiento del sector privado como un modelo a imitar; [2] la reducción del tamaño de las distintas administraciones públicas; [3] la búsqueda de la excelencia en las organizaciones administrativas, siguiendo el patrón de las organizaciones empresariales; y [4] la estimulación de un “espíritu empresarial” en el seno del aparato burocrático público.

Segunda.- La profesionalización de la disciplina de la gestión inmobiliaria corporativa, precisamente a partir de esas fechas.

Este nuevo entendimiento de lo que la gestión pública puede representar para una sociedad desarrollada actúa como caldo de cultivo para la consideración autónoma —que no independiente— de cuanto afecte al manejo de los inmuebles de titularidad pública.

Estos gestores y docentes holandeses opinan, pues, que el fundamento de la gestión inmobiliaria pública reside en su capacidad de generar valor añadido y, para ellos, esto significa —en el contexto inmobiliario público— saber cómo tratar con los distintos interesados —políticos, usuarios (ciudadanía), funcionarios, gestores del gasto público— y efectuar una cuidadosa evaluación de sus respectivos intereses en la acción inmobiliaria pública.

Así la gestión inmobiliaria pública tendrá por objeto la más adecuada administración de una cartera inmobiliaria de titularidad pública, orientada a dar satisfacción: (1º) a las necesidades de los usuarios, (2º) a la política financiera establecida por el Tesoro, y (3º) a los objetivos políticos que cada organización pública desee alcanzar.

Este planteamiento no difiere del que, en parecidos términos, pueda efectuar cualquier empresa privada e, incluso, el gestor de un patrimonio particular. Por ello, ante esta evidencia, distintos investigadores (KAGANOVA y NAYYAR-STONE, 2000 ; entre otros) han venido haciendo hincapié en que el Sector Público bien podría aprovechar el enfoque y las técnicas de gestión de activos de las empresas privadas no inmobiliarias, avalando su postura mediante estos o similares razonamientos basados en las grandes similitudes del papel que desempeñan los inmuebles en la actividad de ambos agentes (Sector público/Empresa privada no inmobiliaria) puesto que:

1.- la inmobiliaria no constituye, ni de lejos, la actividad principal del Sector público ni del tipo de empresas privadas mencionadas y, sin embargo, supone entre un 20% y un 50% de sus activos totales en los países desarrollados.

2.- la cartera de activos inmobiliarios de ambos incluye dos componentes claramente diferenciados: los inmuebles destinados al ejercicio de su actividad principal (*main business property*) y las propiedades innecesarias o excedentarias (*surplus property*).

A este respecto resulta obligado detenernos en el parangón que podemos efectuar, sin la menor violencia metodológica ni conceptual, entre los inmuebles constitutivos de la “*main business property*” y los inmuebles de dominio público que hemos caracterizado en este trabajo, de una parte, y la “*surplus property*” y los inmuebles patrimoniales, de otra. Observamos, pues, que nuestra construcción —basada, si se quiere, en una concepción

esencialmente jurídica de las propiedades públicas— es plenamente compatible con una orientación de corte economicista y gerencial. Aún más: podríamos afirmar que la toma en consideración de las propiedades públicas desde un punto de vista exclusivamente económico, sin tener en cuenta las peculiaridades de su régimen jurídico, constituiría un auténtico sinsentido; y del mismo modo, una gestión dominical pública informada sólo por el formalismo jurídico, conduciría inexorablemente a una burocratización de la misma, incompatible con los objetivos a que acabamos de hacer referencia.

3.- ambos sujetos —tanto el Sector público como las empresas no inmobiliarias— comparten una larga historia de menosprecio hacia el verdadero significado que sus inmuebles tenían en el mercado, por no haber actualizado los valores contables registrados de los mismos. De ahí que resulte imprescindible un mantenimiento permanente del Inventario de propiedades inmobiliarias públicas y una adecuada atención al de las sociedades privadas, dada la trascendencia que, a efectos fiscales, puede llegar a tener esta cuestión

4.- y, dato especialmente significativo, las decisiones sobre activos inmobiliarios no son adoptadas, ni en muchos casos siquiera estudiadas, por profesionales de la materia.

Y, sin embargo, los métodos de gestión de activos inmobiliarios empleados por parte de las empresas privadas suelen presentar una naturaleza muy pragmática, y su atemperada aplicación puede dar como resultado un incremento de la eficiencia financiera de los entes públicos.

En resumen podemos convenir que, en realidad, tanto el Sector público como el privado persiguen, en el ámbito de la gestión inmobiliaria, prácticamente los mismos objetivos. Toda empresa privada dirigida no específicamente a la gestión de su patrimonio inmobiliario pretende en este campo:

1) maximizar el valor de la compañía de cara a sus accionistas y a la competencia; esto se logra a través de la imagen que ofrezcan —tanto por su localización como por su calidad intrínseca— los inmuebles que dedica al ejercicio de su actividad ordinaria, y

2) optimizar la rentabilidad de las propiedades innecesarias para dicho ejercicio, mediante una adecuada y calculada combinación de riesgo, rendimiento y liquidez.

Mientras que, por su parte, la gestión inmobiliaria pública tratará de proveer la más adecuada prestación del servicio público al menor coste posible, considerando todas las alternativas factibles; entre ellas, la provisión de activos inmobiliarios necesarios para el ejercicio de la función pública por parte del sector privado, a través fundamentalmente de la figura del arrendamiento..

Este objetivo de coadyuvar de manera eficiente al sostenimiento de una prestación pública digna constituye el mayoritariamente tenido en cuenta por los responsables de las diferentes entidades públicas y cuadra perfectamente con la vocación de los que denominamos bienes demaniales.

Pero no puede desdeñarse la contribución de determinados inmuebles públicos al desarrollo económico general —a través de una utilización específica—, o a la obtención de ingresos públicos de fuentes no tributarias —mediante una adecuada explotación económica o, llegado el caso, llevando a cabo una ordenada política de enajenación de activos inmobiliarios—.

Precisamente, estos últimos aspectos —directamente referidos a los inmuebles patrimoniales, o *surplus property* — nos llevaría a la toma en consideración de cuál sea

el objetivo concreto de la gestión de dichos activos. Para OLGA KAGANOVA y RITU NAYYAR-STONE (2000), no puede ser otro que el maximizar el rendimiento financiero de los mismos, lo que implica el mejor y más intensivo uso de los bienes en su caso (generación de ingresos, directa o indirectamente), y el control de los costes por ellos mismos generados (control del gasto público).

Para estos autores, la consecución de este objetivo puede lograrse a través de una triple vía:

- 1) explotando las propiedades inmuebles públicas —mediante arrendamiento u otras figuras análogas— de manera que generen ingresos periódicos;
- 2) privatizando —esto es, enajenando— los inmuebles para obtener, cuando las circunstancias lo aconsejen, liquidez inmediata; o
- 3) reduciendo los costes de mantenimiento y gastos de toda índole inherente a la propiedad de los inmuebles, si éstos no pueden ser explotados o vendidos (como, por ejemplo, algunos de carácter simbólico, histórico o artístico).

Respecto de las consideraciones que hemos venido efectuando hasta aquí, la novedad de la disciplina de la gestión inmobiliaria, en general, y de la gestión inmobiliaria pública, en particular, ha llevado a algún autor —VAN DER SCHAAF (2002) concretamente— a afirmar sobre esta última que *“la investigación fundamental sobre la materia aún no se ha efectuado, y la literatura al respecto es escasa”*.

Una complicación añadida surge al constatar que la gestión inmobiliaria pública difiere, en ocasiones sustancialmente, de un país a otro; y, dentro de cada país, experimenta notables variaciones dependiendo fundamentalmente de la coyuntura económica por la que se atraviese y de la orientación política del gobierno, como por otra parte resulta, hasta cierto punto, comprensible.

Esto hace que, en términos generales, los inmuebles constituyan uno de los recursos más infrautilizados por parte de las entidades públicas de todo el mundo. La escasa atención que se les presta —salvo que se trate de la cobertura de una necesidad perentoria por parte de un servicio administrativo determinado— y su consiguiente falta de inclusión en la estrategia global de gobierno, acarrea graves implicaciones para el servicio y el presupuesto públicos, tales como:

- (a) sobrecostes en el autoconsumo de inmuebles;
- (b) falta de rentabilidad de las operaciones con patrimonio excedentario; y, en suma,
- (c) deficiente prestación del servicio público debido a un ineficiente uso de la propiedad inmobiliaria.

En este sentido, y en lo que afecta a la situación actual en nuestro país, BENEITEZ (2012) se muestra acerbamente crítica al indicar que *“actualmente, las posibilidades de ahorro de costes en la Administración Pública son infinitas. Sabemos que hay un superávit de funcionarios, que se dan frecuentes duplicidades de puestos de trabajo y que existen cargos y organismos públicos totalmente prescindibles. En cuanto a la ocupación de los inmuebles, la falta de eficiencia es significativa, por lo que el ahorro de costes que podría generarse resulta igualmente alto. Muchos organismos públicos se encuentran repartidos en varios edificios, con el consiguiente coste añadido por duplicidad de servicios. Asimismo y por lo general, las ratios de ocupación son muy elevadas, y no siguen la tendencia moderna sobre organización y distribución de espacios y puestos de trabajo. Además, los inmuebles públicos suelen ser antiguos y estar obsoletos en control y eficiencia energética, razón por las que sus consumos son elevados y obvian, la inmensa mayoría de las veces, el impacto ambiental producido”*.

Por si los factores antedichos no fuesen suficientes, *“también suelen darse situaciones en que la Administración ocupa inmuebles en alquiler, cuando en las*

inmediaciones hay edificios de propiedad pública completamente vacíos y otros tantos inmuebles infrautilizados”.

Lamentablemente, no sustenta sus asertos —que podemos compartir parcialmente— con ningún dato contrastable, aun cuando esta negativa visión pueda justificarse a partir del estudio sobre la racionalización del patrimonio inmobiliario público estatal que las compañías PriceWaterhouseCooper y CB Richard Ellis, consultora inmobiliaria para la que trabaja la autora, han llevado a cabo a lo largo de los últimos meses

El trabajo incluiría —según esta autora— *“el análisis singularizado de una muestra aproximada de 230 edificios ocupados por la Administración del Estado, todos ellos situados en Madrid, dentro del cinturón radial de la M-30, y cuya superficie total aproximada suma cuatro millones de metros cuadrados”.*

La reacción ante este estado de cosas, aun animada por un mismo espíritu de racionalización de la gestión inmobiliaria pública, se nos presenta bajo el signo de la diversidad. Ello es tanto más lógico por cuanto dicha gestión es consecuencia directa de factores tales como: el desarrollo tecnológico del entorno de la entidad pública concernida; la sensibilización social existente al respecto; las prioridades políticas de los dirigentes públicos; y la coyuntura económica dominante.

Igualmente, y desde la perspectiva de la propia organización pública, no puede perderse de vista que la gestión de los inmuebles de que es titular debe atender los intereses de varios afectados. Resulta lógico pensar que un gestor público no deba tener como objetivo prioritario la rentabilización de las propiedades inmobiliarias que utiliza, lo que sí puede ser tenido muy en cuenta por la Hacienda Pública; añadamos a esto que, aunque sea considerado un activo, un inmueble público es la herramienta imprescindible para la prestación del servicio público, verdadera razón de ser de toda organización pública. Finalmente, cada una de éstas persigue unos determinados objetivos políticos,

respecto de los cuales las propiedades públicas pueden tener la consideración de meramente instrumental o estratégico para alcanzarlos.

Obviamente, estos intereses se contraponen —cuando no son abiertamente incompatibles— por lo que, en todo caso, la gestión inmobiliaria pública constituye un terreno de juego en el que confluyen múltiples tensiones.

Estas son, fundamentalmente, (a) las que se derivan de la interacción de los deseos de los usuarios (locales dignos, modernos y bien ubicados); (b) de las tendencias del mercado inmobiliario (puesta en oferta de unos determinados tipos de productos en función de las decisiones adoptadas por los promotores primando unos usos, superficies o características concretas en detrimento de otros); (c) de los objetivos inmediatos del poder político (p. ej.: campañas de acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos); y (d) de las restricciones impuestas por los gestores del gasto público (limitación o supresión de arrendamientos).

3.2. ESTRATEGIA Y GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA.

3.2.1. Consideración estratégica de la gestión inmobiliaria.

Precisamente, y ante este estado de cosas, es por lo que preconizamos el entendimiento estratégico de la gestión de los bienes de titularidad pública.

A este respecto, y según Stephen E. ROULAC (2001), *“se admite unánimemente que cada organización posee una estrategia global; en menor medida se acepta que cada organización que tiene una estrategia corporativa tenga también una estrategia —explícita o implícita— para sus funciones esenciales (p.ej.: mercadotecnia, recursos humanos, sistemas de información); pero es algo excepcional para una estrategia de negocio corporativa el contemplar la inclusión de una estrategia inmobiliaria corporativa”*.

Esta circunstancia es más notable en el caso de las entidades públicas, para las que los inmuebles constituyen, exclusiva o primordialmente, un lugar en el que desarrollar su actividad administrativa, prestacional o productiva, ignorando que el entorno en que la organización interactúa con los usuarios, aloja a sus empleados y desarrolla sus actividades constituye un elemento crítico de su propia existencia y debe definir las claves de un entendimiento estratégico de su acción inmobiliaria.

La estrategia – entendida como la ordenación de los activos de una organización dada para la satisfacción del cumplimiento de los fines últimos de la misma, a través de una acción de gobierno desarrollada durante un cierto período de tiempo – tiene por objeto el diseño, como un sistema integrado, del conjunto de decisiones que ha de adoptar y de acciones que debe emprender una organización estructurada para alcanzar el éxito en un entorno competitivo (MINTZBERG, 1984).

Pudiera parecer, a simple vista, que los conceptos de *“estrategia”* y *“entidad pública”* —y no digamos ya *“Administración pública”*— resultan escasamente

conciliables a la vista de lo que acabamos de señalar: No parece que una entidad pública tenga por objeto alcanzar el éxito —entendido éste en términos de preponderancia dentro de un determinado sector de actividad, o de obtención de un determinado beneficio económico—, ni se mueva en un entorno competitivo.

Sin embargo, nada más lejano de la realidad. Dando por hecho que si algo caracteriza a las organizaciones de carácter administrativo es su fuerte estructuración —lo que, en no pocas ocasiones, las vuelve poco ágiles en su funcionamiento y escasamente receptivas—, analicemos los otros dos parámetros que aconsejan la adopción de una visión estratégica en la acción administrativa: **(1)** la obtención del éxito, y **(2)** la interacción con un entorno competitivo.

- 1) Por lo que a nosotros y a este trabajo respecta el éxito de toda organización administrativa radicaría en una prestación eficiente del servicio público. Y el éxito de un gestor de propiedades públicas estribaría en proveer de locales lo más idóneos posibles a quienes prestan ese servicio público, y al menor coste que, razonablemente, se pueda lograr; y, a la vez, en rentabilizar al máximo las propiedades que se consideren innecesarias para la prestación del aquél.

La obtención del éxito, el logro de unos objetivos predeterminados, en una función afectada por tantos factores como la gestión inmobiliaria pública no es tarea fácil ni puede dejarse al albur de la improvisación, sino que exige una adecuada planificación mediante la cual la organización pública afectada valore sistemáticamente sus fortalezas y sus debilidades y, observando las tendencias del entorno, formule un conjunto explícito e integrado de acciones a seguir en el futuro.

En esta tarea, los métodos de evaluación de la eficiencia —de cuya base teórica y aplicación práctica se da cumplido ejemplo en la TERCERA PARTE de esta tesis— se configuran como un elemento esencial a la hora de establecer un diagnóstico fiable de la situación de partida,

coadyuvando al establecimiento de objetivos razonables susceptibles de ulterior evaluación.

La actual crisis económica, por la que atraviesan gran número de países, y entre ellos el nuestro, exige una actuación decidida en la implantación generalizada de estas técnicas por cuanto la inobservancia de las cautelas recogidas en los párrafos anteriores sólo pueden llevar a la adopción de medidas apresuradas y, precisamente por ello, de dudosa efectividad.

- 2) Si, en determinados casos, las entidades públicas ejercen su actividad sin concurrir con el sector privado, ello no es así cuando se trata de la gestión de las propiedades públicas. Salvo en países que no hayan alcanzado un mínimo nivel de desarrollo socio-económico, la ciudadanía se muestra muy sensibilizada respecto a los lugares en que son despachados sus asuntos o son personalmente atendidos —Registros públicos, oficinas del Fisco, centros asistenciales de todo orden, Tribunales de Justicia...—, no siendo infrecuentes los reportajes periodísticos que denuncian el lamentable estado de cualquiera de estas dependencias. En este sentido, ya EVERS (2002) señalaba que *“desgraciadamente, lo inmobiliario sólo suscita interés cuando las cosas van mal. Los políticos tienden a saltar de acontecimiento en acontecimiento; y, realmente, sólo los acontecimientos negativos reciben publicidad. Un gestor de inmuebles públicos necesita asegurarse de que a los medios no les lleguen sólo malas noticias en su ámbito de actuación”*. El sector público compite, pues, en cuanto a imagen con las corporaciones privadas.

Pero no sólo en lo que a imagen se refiere. Cuando los entes públicos precisan adquirir, arrendar o desprenderse de un inmueble, recurren indefectiblemente al mercado. Las compras para el sector público se efectúan en condiciones normales de mercado; y la carencia de una adecuada política inmobiliaria pública acarrea consecuencias

negativas tal como ha puesto de manifiesto a este respecto, el TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA (2007) al indicar que *“debido a limitaciones políticas y prácticas, las Instituciones han encontrado dificultades para definir una política y una planificación a largo plazo. Las dificultades asociadas a esta planificación explican por qué se adoptan tarde las disposiciones definitivas de alojamiento y a menudo son necesarias medidas intermedias y soluciones a corto plazo que resultan más costosas. Las instituciones han continuado concentrando casi todos sus edificios en el Barrio Europeo de Bruselas. La concentración crea economías de escala (p.ej., por lo que respecta a servicios, comunicación, mantenimiento), pero ha contribuido a un incremento de los precios”* debido a que *“el mercado podía prever fácilmente las decisiones de las instituciones y el precio de los espacios disponibles aumentó debido a la importante demanda de edificios en el entorno”*.

En el otro extremo del espectro, hace ya tiempo que, en nuestro país, se extinguieron los denominados *“arrendamientos patrióticos”*, modalidad de alquiler puesto en boga en la inmediata posguerra civil y que consistía en arrendar al Estado edificios —muchos de ellos magníficos y estratégicamente situados— por un importe muy inferior al de mercado, cuando no de manera prácticamente gratuita.

Y, por último, las entidades públicas enajenan sus activos inmobiliarios en subastas o concursos públicos, en condiciones de libre competencia, adjudicándolos a la proposición más ventajosa para sus intereses —generalmente de orden económico—; lo que, a veces, provoca acusaciones de abierta contribución al encarecimiento de los inmuebles, y muy especialmente del suelo.

Parece, pues, evidente que se dan las tres condiciones – estructura organizada, necesidad de éxito y entorno competitivo – que acreditan la necesidad de contar con una visión estratégica para una buena gestión inmobiliaria pública.

Pero no basta con ser consciente de ello, o quedarse en la mera adopción de ese punto de vista. Para BUENO (1987) es imprescindible la consideración de los cuatro conceptos que integran lo que denomina “*modelo de pensamiento estratégico*”, esto es:

- 1.- Visión estratégica, o proyección en el momento presente de las expectativas sobre lo que la organización quiere ser y hacer en el futuro.
- 2.- Misión, que representa la finalidad y la forma de concretar la visión en lo que se quiere ser y hacer.
- 3.- Objetivo, o expresión concreta y operativa de lo que la organización pretende alcanzar.
- 4.- Acción, o concreción final de los objetivos en un momento y un espacio concretos;

mientras que MINTZBERG (1987) ha hecho famosas en el mundo de la gestión empresarial las cinco “**P**” de su concepto estratégico, esto es:

i) Plan, que consiste en el conjunto de acciones, conscientemente determinado por la organización para enfrentar una situación específica.

ii) Pauta, o maniobra ejecutada para prevalecer sobre el competidor.

iii) Patrón, que se advierte en la consistencia y la perseverancia de la organización en un determinado comportamiento, tanto de manera deliberada como inconsciente o meramente rutinaria.

iv) Posición, o situación en la que la organización se relaciona con su específico entorno competitivo.

v) Perspectiva, que es la forma que tienen los directivos de la organización de concebirla y de proyectarla en el entorno; constituye, en suma, la personalidad de la organización definida desde su interior.

Centrándonos en la actividad y gestión inmobiliarias, LEDOIT (1998) considera que una concepción estratégica consiste *“en poner a punto, para un período determinado —que parece razonable limitar a cinco años—, la política y las acciones inmobiliarias a ejecutar, de cara a su óptima armonización con las perspectivas de evolución de la empresa”*.

Para este autor la estrategia consiste en la adecuada elección de los posicionamientos a adoptar por la organización —en el sentido de MINTZBERG—, constituyendo su objeto último el permitir que ésta obtenga provecho en un entorno concurrencial.

LEDOIT (op.cit.) considera que *“la necesidad de un plan estratégico inmobiliario surge ante los graves riesgos que entraña una gestión limitada al corto plazo y una ausencia de armonización entre la estrategia corporativa general y su política inmobiliaria”*.

En este sentido, resulta poco menos que evidente que la estrategia inmobiliaria pública tiene que estar en sintonía con la corriente de opinión política dominante en cada período; incluso, más paladinamente, con lo que el Gobierno desee en cada momento.

Siendo esto inevitablemente así, no debemos soslayar el hecho de que una legislatura constituye un periodo excesivamente corto para desarrollar, “ex novo”, un modelo estratégico inmobiliario completo. Igualmente, sus especificidades aconsejan que —por una vez— las decisiones políticas prevean un horizonte temporal más amplio y tomen en consideración los criterios de orden técnico que los especialistas puedan ofrecer.

Según esta línea de investigación, existirían tres elementos o fuentes de incertidumbre que un gestor inmobiliario público debe tomar en consideración a la hora de abordar un entendimiento estratégico de la materia:

PRIMERO.- El principal foco de incertidumbre de que debe ser consciente todo gestor de inmuebles públicos lo constituye la propia estrategia global del Gobierno. Distintos autores han tratado de establecer mecanismos de acomodación de la estrategia inmobiliaria pública a la concepción estratégica gubernamental, pero han acabado por concluir que esta no es una tarea que resulte sencilla, y ello por varias razones; entre otras, las siguientes:

1ª) Muchas organizaciones públicas no adoptan una visión estratégica; y para tratar de desarrollar una estrategia inmobiliaria pública, es necesario descubrir cuáles sean los objetivos estratégicos de la organización (y, en muchas ocasiones, hacérselos descubrir a los máximos responsables políticos de la misma).

2ª) La disparidad existente entre la estrategia oficial y la estrategia real. En este sentido, se han llegado a detectar hasta tres tipos de estrategias: a) la estrategia indiscutida (current strategy), que pone de manifiesto lo que la organización quiere llevar a cabo en una coyuntura y con un horizonte temporal determinados; b) la estrategia fáctica (strategy-in-use), que es la que se relaciona con lo que los interesados entienden que debe ser ejecutado para un correcto funcionamiento de la

actividad inmobiliaria pública; c) por último, la estrategia explicitada (strategy espoused), que es la que se ha hecho pública por la organización, a través de programas de gobierno o comunicaciones formales de cualquier otro tipo.

Un elemento distorsionador añadido es el derivado de que, en ocasiones, pueden concurrir simultáneamente varias estrategias fácticas, puesto que cada interesado en el ámbito inmobiliario público puede adoptar un punto de vista totalmente autónomo al respecto y, desde luego, no coincidente con el de los demás actores.

SEGUNDO.- El segundo elemento generador de perturbaciones en el diseño de una estrategia inmobiliaria lo constituyen las demandas de espacio por parte de los distintos departamentos de la entidad u organización. Por definición, el gestor de inmuebles públicos debe proveer al usuario de un alojamiento adecuado, tanto en el momento presente como en el futuro a que se contraiga la estrategia inmobiliaria considerada. Precisamente, éste es el aspecto que más problemas genera, dado que la mayor parte de los usuarios/demandantes tiene enormes dificultades para especificar sus necesidades a largo plazo; esto se debe a que están centrados en el logro de sus objetivos inmediatos o a muy corto plazo. En este punto, para el gestor inmobiliario público es fundamental llegar a comprender los procesos desarrollados por las distintas unidades administrativas porque, de esta forma, pueden ser mejor entendidas, apreciadas y, en su caso, anticipadas.

TERCERO.- Por último, pero no por ello menos importante, debe tenerse muy presente que la gestión inmobiliaria pública se encuentra íntimamente relacionada con las fluctuaciones que experimente el mercado inmobiliario. Resulta evidente que la demanda de espacio para usos públicos se ve directamente afectada tanto por el precio de los alquileres como por el valor que en el mercado inmobiliario alcancen los edificios y, en su caso, el suelo. Así, no resulta lo mismo concebir una estrategia inmobiliaria basada en la concertación masiva de arrendamientos a largo plazo en una coyuntura de gran oferta de edificios en alquiler —con la consiguiente moderación de rentas—, que

hacer frente a una necesidad urgente en un mercado alcista, plegándose a unos precios elevados.

Lamentablemente, los ciclos de la economía inmobiliaria suelen ser coincidentes con los de las finanzas públicas, yendo parejos la bonanza en las arcas públicas con los periodos de mayor desarrollo y carestía de la actividad inmobiliaria por lo que el gestor cortoplacista suele admitir la concertación de operaciones a precios altos sin que, por el contrario, puedan ser aprovechados los momentos de contracción del mercado inmobiliario para entablar negociaciones a la baja por coincidir con periodos de penuria del erario público en los que priman las políticas de supresión de alquileres, por ejemplo, en lugar de las de renegociación de condiciones ventajosas a medio o largo plazo.

En este sentido, factores tales como la evolución del número de empleados públicos, los modos de trabajo administrativo (no presencial, turnos, equipos de trabajo,...) y el grado de permanencia de las propias unidades en la estructura de la organización, deben ser muy tenidas en cuenta a la hora de pretender establecer una estrategia inmobiliaria con unas mínimas garantías de éxito.

Llegados a este punto, se hace necesario regresar a la primera fuente de incertidumbre de las que hemos señalado hasta ahora: la dificultad de conocer, con un mínimo de certeza, la orientación estratégica —si es que existe— de los gobernantes. Sin unas directrices claras en materia de función pública, limitación del gasto público o parámetros de prestación del servicio público, la encomienda de llevar a buen puerto una estrategia inmobiliaria pública pasaría de ser una tarea hercúlea a convertirse en una misión imposible.

3.2.2. La definición de la estrategia inmobiliaria.

De acuerdo con LEDOIT (op.cit.), podemos afirmar que la elaboración de una estrategia inmobiliaria de carácter corporativo debe considerar varias etapas, que citaremos de manera esquemática:

1ª etapa.- Determinación del posicionamiento de la organización; que consiste en la valoración sistemática de sus fortalezas y debilidades, observando atentamente las tendencias del entorno.

2ª etapa.- Confección de un análisis de la situación inmobiliaria de la organización; éste se basará en los datos del inventario que la organización tendrá previamente elaborado y actualizado. Este análisis comprenderá tanto los datos puramente físicos —número de sedes, superficie de las mismas, estado de conservación, etc...—, como jurídicos —régimen de tenencia: propiedad, arrendamiento, cesión,...— y económicos —valor actual de las propiedades, rentas a pagar, costes de mantenimiento, amortizaciones,...— de la totalidad de locales utilizados por la entidad.

Un último estadio de esta fase lo constituiría la obtención de ratios indicativos del grado de ocupación (superficie útil/ persona; superficie construida/ persona), nivel de gasto (costes de mantenimiento/ m²; costes de mantenimiento/ persona; renta/ persona y año, o persona y mes; valor de la propiedad/ persona) o cualesquiera otros considerados de utilidad para la gestión de la cartera inmobiliaria de la organización, tal y como estableceremos nosotros en su momento en este mismo trabajo.

3ª etapa.- Elección de la perspectiva de evolución; o lo que es lo mismo, formulación de hipótesis de actuación que deben reunir un cuádruple requisito:

- i) ser pertinentes,
- ii) resultar coherentes,
- iii) gozar de verosimilitud, y
- iv) ser expuestas de manera clara e inequívoca.

Estas diferentes hipótesis pueden, igualmente, contemplarse desde un doble punto de vista:

- a) estático, denominado así porque parte de un análisis de situaciones precedentes o de la actual coyuntura; o
- b) dinámico, que es el animado por el espíritu de anticipación.

A este respecto, debemos notar que, si bien la anticipación se impone —vista la aceleración de los cambios técnicos, económicos y sociales—, continúa siendo imprescindible tener en cuenta que los acontecimientos pasados constituyen, muy a menudo, la raíz de las situaciones que, en un futuro, se han de producir.

4ª etapa.- Estudio de los distintos escenarios posibles; los cuales se construyen, no tanto para tratar de adivinar el futuro, como para preparar a la organización a adaptarse —eficaz y rápidamente— a nuevas situaciones, en la medida en que éstas se parezcan a la configuración de alguno de los escenarios previstos.

Sobre esta sistemática, incluso con la precaución que acabamos de consignar, se mostraba escéptico el articulista del *The Independent* londinense Hamish McRAE —citado por HIDALGO (1996)—, para quien ni el método del análisis de escenarios ni el de las previsiones a largo plazo le resultaban convincentes; el primero, porque, aunque en algunos casos los escenarios previstos llegan a contener elementos muy próximos a la realidad, ésta es más terca que las teorizaciones y predicciones y tiende a vaciar de contenido el escenario propuesto; el segundo, porque suele reflejar la actitud preconcebida de sus autores, que tienden a primar cuantas evidencias o

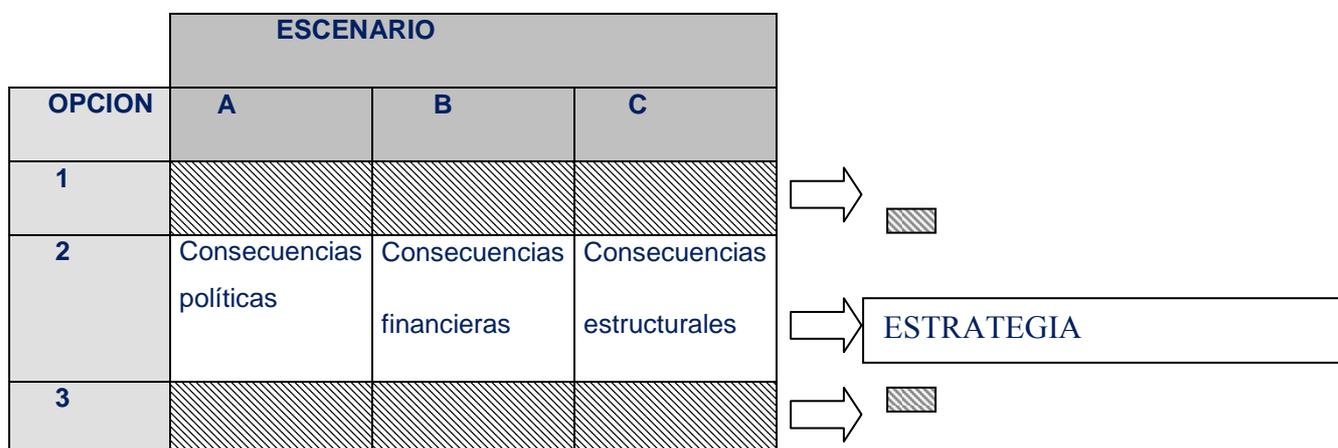
tendencias avalen su particular visión del tema de que se trate. Por ello, y en todo caso, la única solución posible ante este dilema es presentar predicciones con la menor carga de subjetividad posible.

En todo caso, el método de análisis de escenarios, pese a los riesgos derivados de su incorrecto planteamiento, ha sido adoptado de manera prácticamente unánime por la literatura científica para el análisis político, económico y de gestión empresarial (CLEMONS, 1995).

Quienes han adoptado este método sin reservas son los gestores inmobiliarios públicos de los Países Bajos, a quienes ya hicimos antes referencia, y para los que un correcto análisis de escenarios pasa por las siguientes fases: **(1)** una formulación de distintas opciones inmobiliarias potencialmente admisibles, basadas en la consideración de las “*vías transitables*” para un gestor de inmuebles públicos; **(2)** seguida del establecimiento de unos futuribles verosímiles, atendiendo la previsible evolución de distintos parámetros (construcción del escenario en sí); para finalizar con **(3)** la determinación de las consecuencias posibles de las diferentes estrategias, en los siguientes términos: **a)** de logro de objetivos políticos de la organización; **b)** de cumplimiento de las restricciones financieras impuestas por la entidad; y **c)** de generación de un sentimiento de satisfacción en la totalidad de interesados (*stakeholders*).

La mecánica a emplear consiste en ubicar cada opción o estrategia inmobiliaria en cada uno de los escenarios definidos, de cuya confrontación surgirá la opción con más probabilidades de llevarse a la práctica, según muestra el Esquema 3.1 adjunto:

ESQUEMA 3.1. Método de análisis de escenarios



Fuente: Evers et al. (2002) y elab. propia.

De acuerdo con estas premisas, la Administración Inmobiliaria Pública holandesa (Nederlanden Rijksgebouwendienst /GBD) —que en el momento presente gestiona una cartera de cerca de 7 millones de metros cuadrados de superficie— formuló una nueva estrategia dada a conocer a través de un denominado “Plan de Orientación”, cuyos objetivos fundamentales eran los siguientes:

1. La implicación política en materia inmobiliaria pública debería incrementarse, puesto que la pervivencia misma del GBD estaba en manos de los dirigentes políticos.

Esto significaba que una de las metas de los gestores del GBD era conseguir la máxima concienciación de los miembros del Gabinete para que, cuando el GBA adoptase decisiones de estrategia inmobiliaria como consecuencia de la puesta en práctica de una política pública en dicho ámbito, se tuviera la mínima oposición posible por parte del poder político.

2. La comunicación con los usuarios de dependencias públicas debía ser explícita y clara. Estos tenían que conocer y aceptar que el GBD operaba en

el marco de una política pública de carácter general; y dentro de él, el GBD perseguiría —como finalidad irrenunciable— la maximización de la obtención de rendimientos económicos tangibles.

El GBD, como organización pública dependiente del Gobierno holandés, debía ser identificado como el agente responsable del alojamiento de los órganos gubernamentales y administrativos del país, superando su anterior configuración de ente encargado de la construcción y gestión técnica de los edificios públicos.

Como elementos básicos de la nueva estrategia del GBD fueron establecidos los siguientes:

- **i)** la búsqueda del adecuado equilibrio entre actividades desarrolladas por la propia organización y las susceptibles de ser externalizadas.
- **ii)** la obtención de una relación óptima entre coste y calidad de los edificios de nueva planta proyectados y gestionados por el GBD.
- **iii)** la consecución de unos ratios homologables en relación con el uso operativo y la gestión de los edificios y locales públicos, en general.
- **iv)** el reconocimiento como agente de referencia en el mercado inmobiliario nacional, habida cuenta de su naturaleza de gestor hegemónico de complejos administrativos y edificios de carácter histórico-monumental.
- **v)** la motivación de sus empleados, haciéndolos partícipes de su ambicioso proyecto de gestión inmobiliaria.
- **vi)** la configuración del GBD como organización atenta (*learning organisation*), en la que los errores que se hubieran podido producir e identificar, no podrían volver a repetirse.

Por su parte, la implementación de esta estrategia tuvo, según sus diseñadores, las siguientes consecuencias:

A) Desde el punto de vista de la cultura organizativa:

1.- Lograr la unidad tanto en la concepción de la política inmobiliaria pública como en su ejecución.

2.- Configurar al GBD como entidad experta en la solución de los problemas inmobiliarios de los destinatarios de sus servicios. Ello suponía que el GBD realmente debía ser un buen conocedor de los mecanismos de actuación administrativa de sus clientes, para lo cual: **(a)** recababa y procesaba la mayor cantidad de información sobre los mismos; **(b)** explicaba cuál era su función en el marco de la política inmobiliaria gubernamental; **(c)** aleccionaba respecto a las consecuencias de carácter funcional y financiero de las demandas inmobiliarias que se le formulaban.

3.- Implicar a todos sus empleados en la consecución de un objetivo común: prestar un servicio profesional, eficiente y económicamente rentable para la nación.

B) Desde el punto de vista estructural:

4.- Centralizar la toma de decisiones. Aunque el GBD se enorgullecía de constituir un equipo cohesionado y trabajar como tal, la responsabilidad recaía en un órgano unipersonal —director general, director de programa o gestor de proyecto, según los casos— que era quien tomaba las decisiones, tanto de índole técnica como financiera.

5.- Posibilitar —dados los métodos de trabajo implantados— que los empleados desarrollasen sus tareas al servicio del GBD en distintos entornos (servicios administrativos usuarios, colaboradores privados externos, etc...).

C) Desde ambos puntos de vista:

6.- Fortalecer la comunicación, tanto horizontal como vertical, como concepto esencial de la estrategia interna de la organización. Por ello, eran frecuentes los encuentros informales entre los distintos niveles del GBD, los programas de formación para empleados de nuevo ingreso, y los seminarios

de generación de aptitudes directivas en los niveles medios e inferiores de la entidad.

En nuestra opinión, no existe ningún inconveniente para que el esquema que acabamos de exponer no pueda ser aplicado, con carácter general, en cualquier país desarrollado. Las organizaciones públicas solventes poseen hoy en día medios técnicos y humanos suficientemente capaces para abordar la concepción, el diseño y la ejecución de un verdadero pensamiento estratégico inmobiliario público.

3.3. ALGUNOS MODELOS DE GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA

3.3.1. PARADIGMAS DE GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA

3.3.1.1. Introducción

Dando, pues, por sentado que la gestión inmobiliaria pública consiste en el manejo de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se gerencia un conjunto de propiedades inmobiliarias de titularidad pública, teniendo presentes los requisitos puestos de manifiesto por los usuarios, las directrices financieras emanadas de los responsables económicos de la organización y los objetivos últimos de ésta, pasaremos revista a algunos planteamientos puestos en práctica por distintas Administraciones públicas estatales y que, por representar diferentes modos de entender la gestión inmobiliaria de esta naturaleza, creemos dignos de mención.

De entre todos ellos hemos escogido, en una primera aproximación, tres que nos parecen paradigmáticos por cuanto muestran las opciones que —con carácter programático— pueden darse en la concepción de esta materia como política pública, independientemente de cuáles sean los mecanismos empleados en la concreta gestión de los inmuebles que los integran:

1ª.- modelos que consideran que la gestión patrimonial pública no cae dentro de la esfera de acción de los poderes públicos; entendiéndolo por tal que no trasciende de la mera administración eficiente de un patrimonio preexistente. Es el caso del modelo australiano, que expondremos en primer lugar.

2ª.- modelos que entienden la gestión patrimonial pública como una tarea pública inexcusable, susceptible de generar beneficios, no sólo de orden económico, sino también político y social. La intervención del sector público en la actividad inmobiliaria como un agente en concurrencia con las empresas privadas abre unas expectativas de enorme interés que este

modelo intenta llevar hasta sus últimas consecuencias: la propuesta sueca se muestra como un buen ejemplo del mismo.

3ª.- modelos que plantean gestionar las propiedades de titularidad pública desde la perspectiva del interés social, tomándolas como un elemento esencial de la política de asignación de recursos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad y de la vertebración territorial y social de un país. Chile es una de las naciones que ha apostado por este modelo, tal como se expone más adelante.

A través de esta breve panorámica podremos hacernos una idea de cómo se intenta dar solución, desde los modos de gestión más variados, a una misma cuestión que afecta a todas las organizaciones públicas: la más adecuada administración de sus propiedades inmobiliarias.

3.3.1.2. El modelo australiano de administración inmobiliaria pública.

Tras distintos avatares en materia de gestión inmobiliaria pública durante las dos últimas décadas (CONWAY, 2006), la Administración Federal australiana ha optado por una vía original y sugestiva: En el seno del Ministerio de Hacienda y Administración (DoFA), el Property Management Branch (PMB) tiene encomendada la gestión de los inmuebles federales no vinculados a la Defensa nacional, lo que suponía 83 propiedades valoradas en unos de 1.040 millones de dólares australianos (unos 886 millones de euros) a 30 de junio de 2011 (DoFA, 2012) que incluyen edificios de oficinas, sedes judiciales e inmuebles de carácter histórico, situados en territorios nacional.

A estos efectos, el PMB distingue cuatro categorías entre sus propiedades: oficinas administrativas, propiedades industriales, patrimonio residencial y otros.

1ª.- Los más significativos edificios de oficinas consisten en cinco edificaciones históricas, sitas, respectivamente en el Parliamentary Triangle, de Canberra, cuatro de ellas, y en la Treasury Place, de Melbourne, la quinta. Esta última, construida en 1912, albergó las dependencias de la nueva Administración federal australiana antes de que Canberra fuera erigida como capital nacional.

2ª.- Entre las propiedades de carácter industrial se incluyen: la Real Fábrica de la Moneda; curiosamente, los Tribunales federales; los polémicos centros de detención de inmigrantes ilegales y las dependencias de la Policía Federal Australiana.

3ª.- El patrimonio residencial está constituido, fundamentalmente, por un buen número de viviendas para mineros e inmigrantes construidas tras la II Guerra Mundial. Estas se entregaban a sus ocupantes por plazo indefinido; si bien finalmente, en el ejercicio 2000-01, se ofreció a los poseedores la posibilidad de adquirir dichas viviendas.

4ª.- Por último, los más variados edificios conforman la categoría de “otras propiedades”; incluidos básicamente por su interés histórico y por albergar distintos usos públicos, como curiosidad podemos señalar que, entre los mismos, se cuentan la Aduana de Sydney y el Campo de Tiro de fusileros del ANZAC (el ejército combinado australo-neozelandés).

El Gobierno Federal australiano ha fijado para el Property Management Branch los objetivos de que:

- Obtenga una rentabilidad comercial de su cartera inmobiliaria.
- Mantenga los inmuebles en las debidas condiciones de utilización.
- Conozca las necesidades futuras de los servicios ubicados en sus inmuebles, conforme a las especificaciones gubernamentales,
- Limite sus costes de gestión a los usuales en el mercado, relacionándolo con el valor comercial total de las propiedades, y
- Consiga beneficios en sus operaciones, sea cual sea la naturaleza de las mismas.

Para ello, entre otras actividades, el PMB provee de espacio, en condiciones de mercado, a los servicios públicos que deseen utilizar un edificio de titularidad federal que esté disponible, en lugar de optar por un alquiler en el sector privado.

Como filosofía de gestión, el Gobierno australiano ha ensayado la fórmula de la “cooperación” con el Sector privado. En este sentido, se constituyó en 2001 una denominada “Alianza Estratégica” con United Process Solutions – en realidad, la consultora privada internacional Price Waterhouse Coopers - que pretende incrementar la eficiencia de la gestión de los activos inmobiliarios públicos y facilitar a la Administración federal el acceso a las mejores experiencias en la materia, en el ámbito internacional. Las prestaciones de este “aliado estratégico” se materializarían en los campos de la gestión patrimonial, mantenimiento integral y planificación estratégica del uso de los activos inmobiliarios. En la ejecución de este contrato de cooperación, colaboran otros dos socios privados: Colonial First State Investments y KFPW Ltd, encargados – el primero de ellos- de la elaboración de las líneas directrices sobre estrategia inmobiliaria, y de proveer los sistemas de gestión financiera y de mantenimiento del patrimonio edificado – el segundo -. En el momento presente, United Group Process Solutions Pty Ltd (United Group) continúa gestionando dicho patrimonio a través de un contrato de gestión patrimonial.

La razón fundamental de que el gobierno federal australiano haya optado por esta fórmula es la asunción de la idea de que la gestión de la propiedad inmobiliaria pública no ha de constituir uno de los objetivos –ni, por tanto, una de las preocupaciones – de la acción gubernamental. De ahí que se considere suficiente el cumplimiento de unos principios básicos de gestión eficiente acordes con parámetros de mercado que, bajo la denominación de “The Commonwealth Property Principles” (Principios de la Propiedad de la Federación), fueron promulgados por la coalición liberal-nacional, en el gobierno en 1996, y que podemos resumir en los siguientes tres aspectos básicos:

1.- la gestión de las propiedades públicas de la Federación ha de estar presidida por consideraciones de interés general y basada en la obtención del máximo beneficio, a largo plazo, para el ciudadano contribuyente;

2.- las decisiones en materia de gestión patrimonial deben adoptarse desde la perspectiva de la eficiencia, la transparencia y el registro contable, y

3.- la prestación de servicios inmobiliarios se efectuará mediante instrumentos jurídicos que garanticen la más absoluta separación entre las responsabilidades de la entidad pública encargada de proveerlos – actualmente el PMB – y la dependencia oficial beneficiaria de los mismos.

A través de este principio, se trata de establecer una relación de propietario / usuario, similar a la existente en el sector privado, entre las distintas agencias gubernamentales que presten o reciban servicios de carácter inmobiliario.

3.3.1.3. El modelo sueco de estrategia empresarial.

El actual panorama de la gestión inmobiliaria pública sueca es consecuencia directa de la estrategia adoptada por el Parlamento de aquel país en noviembre de 1991, consistente en la abolición del monopolio que el KLINGA BYGGNADSSTYRELSEN (KBS, Real Dirección General de Edificios Públicos) ostentaba sobre la totalidad de propiedades públicas suecas desde su creación en 1918.

La entrada en vigor del nuevo modelo, en 1993, supuso la radical separación de la gestión de los inmuebles destinados a satisfacer las necesidades de las unidades

administrativas (STATENS FASTIGHETSVERK, [SFV], Dirección de Propiedades Nacionales) y de los gerenciados en régimen de concurrencia y competencia con el sector privado (VASAKRONAN).

A) Siguiendo la terminología que hemos venido utilizando hasta ahora, la STATENS FASTIGHETSVERK se encarga de la administración de los bienes demaniales suecos, tanto urbanos como rústicos.

Una gran parte de los primeros forman parte del patrimonio histórico-artístico del país nórdico, pues no debe perderse de vista que el primer Intendente, Nicodemus Tessin el Joven, fue nombrado en 1697 con responsabilidades sobre todos los “palacios, casas, fortalezas y jardines de la Corona”.

La otra gran fracción de propiedades está constituida por los edificios que alojan servicios administrativos generales. Por último, la SFV también gestiona las representaciones diplomáticas suecas en el extranjero y otros edificios representativos, tales como el Museo Nacional de Arte Moderno o el Museo Sueco de Arquitectura.

En otro orden de cosas la SFV actúa como agente de la Administración pública sueca en el desarrollo de los más importantes proyectos de edificación pública en todo el país.

La SFV se configura como una organización orientada a gestionar los activos inmobiliarios de titularidad pública de manera profesional para satisfacer las demandas de sus ocupantes respecto a la calidad de aquéllos y las exigencias de los ciudadanos en cuanto a la accesibilidad de los servicios públicos y a la preservación del legado inmobiliario nacional.

Los criterios seguidos para alcanzar estos objetivos pueden resumirse en los siguientes:

- i. una adecuada gestión de recursos, financieramente eficiente
- ii. una idónea provisión de servicios inmobiliarios, efectuada en condiciones competitivas, que satisfaga plenamente a los destinatarios de los mismos; y
- iii. una concepción de la propiedad inmobiliaria como generadora de valor, a largo plazo

B) Junto a la STATENS FASTIGHETSVERK, encontramos a VASAKRONAN, la empresa pública que – en régimen de derecho privado, y en competencia comercial con las principales sociedades inmobiliarias del país – gestiona los inmuebles patrimoniales (*surplus property*) suecos.

VASAKRONAN comenzó su andadura el 1 de octubre de 1993, como consecuencia de la disolución del BIGGNADSSTYRELSEN, adquiriendo del Estado sueco propiedades por valor de 17.200 MSEK (unos 2.064 millones de euros). Estos activos inmobiliarios eran enormemente heterogéneos, puesto que –junto a edificios de oficinas y locales comerciales– se incluían inmuebles de instituciones tan dispares como la Universidad Sueca de Ciencias Agronómicas o la Administración Penitenciaria.

La estrategia desarrollada por VASAKRONAN, en un período de tiempo relativamente corto, consistió en desprenderse de cuantos inmuebles no fueran susceptibles de explotación económica (*non-marketable properties*) y reducir su campo de acción a las seis principales ciudades de Suecia –Estocolmo, Uppsala, Göteborg, Linköping, Malmö y Lund—.

A 31 de diciembre de 2011, VASAKRONAN era titular de 216 propiedades, valoradas en 82.370 MSEK (9.884 millones de euros), que le reportaron unos ingresos de 6.048 MSEK (725 millones de euros) durante el año fiscal 2011 —lo que supone una rentabilidad media del 7,34%—, tal como muestran los cuadros y gráficos adjuntos:

Gráfico 3.1. Resultados de gestión. VASAKRONAN 2011

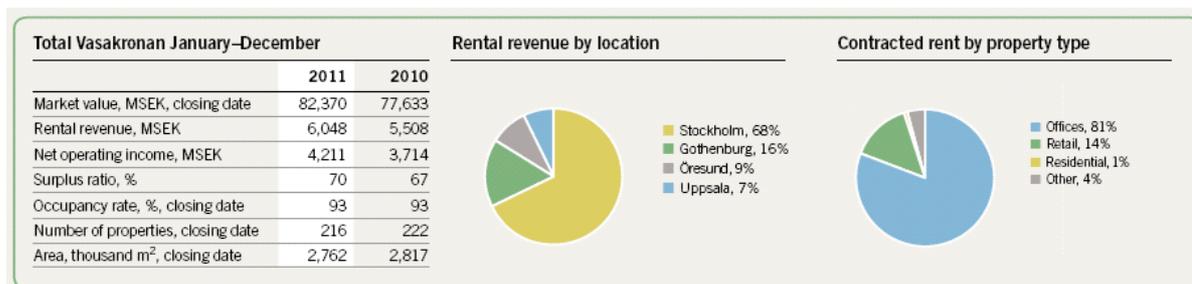


Tabla 3.1. Características de la cartera inmobiliaria. VASAKRONAN 2011

VASAKRONAN	Total	Estocolmo	Uppsala	Göteborg	Öresund
Nº propiedades	216	111	27	35	43
Superficie (m ²)	2.762.000	1.824.000	258.000	365.000	315.000
Valor mercado (MSEK)	82.370	56.035	5.197	13.568	7.570

Fuente: VASAKRONAN (2011) y elab. propia

Según datos de marzo de 2012, la cartera de VASAKRONAN estaba compuesta por 192 propiedades con un área total de 2.600.000 m², valorada en 80.300 MSEK.

La sociedad tiene por objetivo la maximización del aprovechamiento y la competitividad de su cartera inmobiliaria, reforzando su posición en el mercado sueco de oficinas y centros comerciales.

Es innegable que la gestión del patrimonio público inmobiliario en Suecia – en los términos en que lo hemos definido en este trabajo –se concibe con la filosofía de

interpretar un papel determinante en los más selectivos sectores y emplazamientos del mercado inmobiliario sueco, ofreciendo atractivas y eficientes localizaciones para el sector terciario y un conjunto de servicios complementarios que garanticen la satisfacción y permanencia de una estable cartera de clientes.

3.3.1.4. El planteamiento político-social de Chile.

Situados en las antípodas de Suecia, casi tanto geográfica como conceptualmente, encontraríamos los planteamiento de la República de Chile en cuanto a la gestión de las propiedades de titularidad pública estatal.

El papel desempeñado por el Estado chileno en materia de propiedad pública ha sido, sustantivamente, el de hacer de la propiedad inmueble un instrumento que ayude a la población más desfavorecida a salir de la pobreza y a progresar de manera sostenida, opción que hunde sus raíces en la instauración misma de la Nación y que exige unas breves notas de introducción histórica.

En este sentido, y desde el citado punto de vista, durante la época virreinal, esto es, desde finales del siglo XVI a comienzos del XIX, el Gobernador entregaba las “mercedes de tierra” a quienes se distinguían en la lucha contra los araucanos y otras tribus nativas o en la administración de la Audiencia, aun cuando ésta sólo se extendiera a parte del actual territorio de la República de Chile, dada aún la existencia de indígenas irreductos al sur del río Bio-bío .

Con la obtención de la Independencia, en 1818, el Estado se instituyó como el encargado de reglamentar los nuevos espacios adquiridos y ordenar aquellos territorios en los que no existía ocupación efectiva o la soberanía nacional no estaba plenamente consolidada. Así, en 1833 se creó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización con el objeto, entre otros, de ordenar la plena ocupación del territorio nacional. En 1871, fue reorganizado el citado Ministerio, con el cometido específico de consolidar de una manera efectiva la ocupación de los terrenos australes —más concretamente, los

situados al sur del río Bio-bío— donde los indígenas aún señoreaban las tierras. Cuando se asentaron los nuevos habitantes en el sur de Chile, el Estado pasó a desempeñar un nuevo papel dirigido a la administración de los bienes fiscales —esto es, aquellos de titularidad estatal no afectos al uso general, en la terminología iuspublicista romana—, la conservación del patrimonio y la explotación de los recursos naturales. A través de los mismos se pretendía consolidar una política de marcado carácter social, entendiendo la propiedad como uno de los elementos básicos que permite a amplios estratos de la sociedad salir de la pobreza y acceder a los múltiples beneficios de todo orden asociados a ello.

Producto de los numerosos problemas entre colonos e indígenas por la difusa legalidad sobre el dominio de la propiedad existente se creó, en 1930, el Ministerio de Propiedad Austral. Su misión fue estar a cargo de las políticas colonizadoras de ocupación al sur del río Malleco. Al mismo tiempo, y en el seno del mismo, nace el Departamento de Bienes Nacionales y Colonización, siendo su misión la de manejar las tierras fiscales para entregarlas, bajo estrictos criterios de legalidad y certeza formal a los colonos del sur de Chile.

Culminando el proceso, el 5 de junio de 1980, se crea el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), redefiniendo las funciones de sus predecesores y adaptándolas a la nueva realidad social, económica y política del país, constituyendo así su objetivo último la implementación de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, y la consecuente obtención de un beneficio social concreto y duradero: el acceso de la población a la propiedad inmobiliaria.

El Ministerio de Bienes Nacionales de Chile tiene, en virtud de lo dicho, por misión:

- el reconocimiento, la administración y la gestión del patrimonio fiscal nacional,
- la regularización de la pequeña propiedad raíz, y
- el control superior sobre los bienes nacionales de uso público.

Las funciones del Ministerio son múltiples, dadas las especiales características de la propiedad pública en Chile, pues no puede olvidarse que el 32% del territorio nacional chileno es patrimonio fiscal; de este porcentaje, un 36% está bajo administración directa del MBN, lo que equivale a 8,7 millones de hectáreas y cerca de 15.000 propiedades urbanas.

De entre ellas cabe destacar: a) la administración de bienes, que comprende actuaciones tales como la “destinación” —afectación, en nuestra terminología administrativa—, la concesión de uso (tanto a título gratuito como oneroso), el arrendamiento, y cualesquiera otras fórmulas legales contempladas en el ordenamiento jurídico de la nación; y b) la enajenación de bienes: ejecutada mediante operaciones de venta directa, pública licitación, transferencia a título gratuito —cesión gratuita—, etc...

Por lo que respecta a los Objetivos Estratégicos del Departamento, sintéticamente y en lo que a nuestro objetivo concreto más atañe, se pueden resumir en: i) realizar una gestión eficiente del Patrimonio Fiscal, considerando la correcta fiscalización del buen uso del mismo; poner en relevancia el patrimonio histórico y cultural nacional; proteger las áreas prioritarias de acción medioambiental incentivando el cuidado del entorno natural; promover el desarrollo regional a partir de la demanda existente en los distintos territorios bajo su administración; y, en suma, implementar mecanismos que permitan incorporar a la comunidad y al sector privado en la gestión de parte de estos bienes fiscales y en la discusión sobre su más eficiente disposición; y ii) vincular más estrechamente el proceso de regularización de la pequeña propiedad inmobiliaria a las políticas sociales del gobierno, en especial la política indígena, y poner en marcha un sistema que aborde de manera más integral el problema de la irregularidad de la propiedad raíz.

Por lo que hace a datos numéricos significativos, el siguiente cuadro nos presenta un resumen de las principales situaciones de tenencia, que encontramos a lo

largo del país en forma acumulativa actualizados al 2° semestre de 2008, que son los últimos disponibles:

Tabla 3.2. Régimen de tenencia de bienes (MBN- Chile) (1)

Semestre: 2° de 2008

Resumen por tenencias Nacional

Comunas / Provincias	Total Administraciones Nacional			
	Urbanos		Rurales	
TENENCIA	N° Inmuebles	Sup en m2	N° Inmuebles	Sup en has
DESTINACIONES	7.110	155.074.267,88	1.759	3.092.151,59
USO ONEROSO	205	134.923,36	94	113.929,32
USO GRATUITO	1.438	6.849.535,02	427	474.361,67
ARRIENDOS	1.367	104.904.113,64	1.152	837.603,24
RADICACIONES Y PERMISOS DE OCUPACIÓN	488	308.569,65	73	14.033,55
TENENCIA IRREGULAR PÚBLICA	2.587	4.252.035,26	761	144.666,43
TOTAL	13.195	271.523.444,81	4.266	4.676.745,80

17.461

Tabla 3.3. Régimen de tenencia de bienes (MBN- Chile) (2)

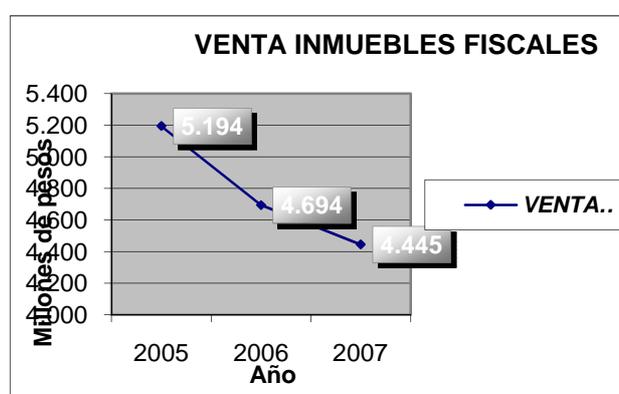
Comunas / Provincias	% Total Administraciones Nacional		
	Urbanos	Rurales	TOTAL INMUEBLES
TENENCIA	% Inmuebles	% Inmuebles	
DESTINACIONES	40,72	10,07	50,79
USO ONEROSO	1,17	0,54	1,71
USO GRATUITO	8,24	2,45	10,68
ARRIENDOS	7,83	6,60	14,43
RADICACIONES Y PERMISOS DE OCUPACIÓN	2,79	0,42	3,21
TENENCIA IRREGULAR PÚBLICA	14,82	4,36	19,17
TOTAL	75,57	24,43	100,00

Fuente: MNB Chile (2008)

Se pueden apreciar a simple vista las grandes diferencias existentes entre el número de propiedades y la superficie de Propiedad Fiscal Administrada según se trate de fincas de naturaleza rústica o urbana. La superficie total administrada de propiedad fiscal, a nivel nacional, se desglosa en 271.523.444,80 m² de superficie urbana y 4.676.745,79 Ha de superficie rústica.

Por lo que se refiere a actuaciones de gestión patrimonial, la mera contemplación del primero de los gráficos adjuntos nos permite constatar que durante el trienio 2005-07, el rendimiento obtenido por el Tesoro chileno como consecuencia de la enajenación de sus bienes patrimoniales ha venido experimentando un paulatino descenso. Si asignamos a los ingresos obtenidos por este concepto en 2005 el índice 100, observamos que al siguiente año este indicador había descendido al 90,4, para pasar en 2007 a ser de 85,6.

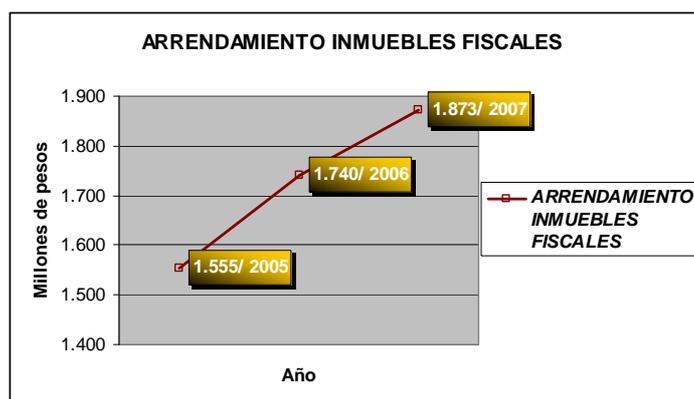
Gráfico 3.2. Ingresos por ventas MBN



Fuente: MBN Chile y elaboración propia

Es decir, que en tres años, los ingresos patrimoniales por ventas de inmuebles se habrían reducido en Chile prácticamente un 15%. Sin embargo, el número de éstos enajenados se habría multiplicado por 2,15 —pasando de 188 a 405 en igual periodo de tiempo— lo que deja bien a las claras el significativo descenso del valor unitario de los mismos, lo que puede obedecer a la menor entidad individual de los mismos.

Gráfico 3.3. Ingresos por rentas MBN



Fuente: MBN Chile y elaboración propia

Sin embargo, justamente lo contrario sucede con los ingresos por arrendamientos, que experimentan un crecimiento sostenido de más de un 10% anual en el último trienio sin que, lamentablemente, el Ministerio de Bienes Nacionales ofrezca información acerca del número concreto de operaciones que los generan.

En todo caso, podemos concluir, pues, que –conforme a los datos expuestos– la gestión patrimonial pública en Chile obedece a una doble orientación:

- i) de una parte, a la puesta en práctica de una política de evidente carácter social cual es la consistente en favorecer el acceso de la ciudadanía a la propiedad, dirigida a los sectores de población más desfavorecida, y
- ii) de otra, y con un claro contenido económico, a la obtención de unos ingresos periódicos y estables que contribuyan a un mejor desarrollo de dicha política.

No desearíamos terminar este breve repaso por los modos de gestión chilenos sin recordar las apreciaciones efectuadas por Adam Smith sobre la capacidad del Estado para obtener rendimientos de las tierras que posee y la conveniencia de sustituir la mera tenencia de éstas por su distribución entre la población. Quizá no se trate en absoluto de una casualidad, si tenemos en consideración que el padre de la independencia chilena,

Bernardo O'Higgins, aunque nacido en Chile era hijo de irlandés y se educó parcialmente en Inglaterra, en las fechas en que se encontraban en pleno auge las teorías del economista escocés.

3.3.1.5. Análisis comparativo

A continuación se ofrecen unas cifras que permiten situar en su debido contexto las diferentes modalidades de gestión de propiedades públicas que hemos visto hasta ahora.

Tabla 3.4. Datos demográficos comparativos

2011	SUP (km ²)	POB (hab*10 ⁶)	PNB (\$/hab)
AUSTRALIA	7.741.000	22,62	60.642
SUECIA	450.000	9,45	56.927
CHILE	757.000	17,27	14.394

Fuente: Banco Mundial (2012)

Un rápido vistazo parece sugerir que el grado de desarrollo alcanzado por un determinado país es el factor que orienta su forma de entender la gestión de los bienes de titularidad pública, por encima de cualquier otro criterio.

El siguiente cuadro sinóptico nos presenta, por su parte, algunos indicadores que consideramos representativos de la composición de los patrimonios de estos países:

Tabla 3.5. Análisis comparativo 1

	Nº propiedades	Superficie (Mm2)	Valor (M€)	Población (Mhab)	Valor per capita (€/hab)
AUSTRALIA	83		886,00	22,62	39,17
SUECIA	216	2,76	9.884,00	9,45	1.045,93
CHILE	17.461	271,00		17,27	

Mientras que el de la siguiente página nos muestra los elementos programáticos fundamentales de los modelos expuestos hasta ahora.

Tabla 3.6. Análisis comparativo 2

PAIS	OBJETIVO	TIPOS DE BIENES	GRADO DE CENTRALIZACION
AUSTRALIA	Mantenimiento valor cartera	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (PMB)/ Gestión Externalizada (Sector Privado)
	Limitación costes		
	Rentabilidad ordinaria		
SUECIA	Criterio empresarial	Patrimoniales (VASAKRONAN)/ Demaniales (SFV)	Semicentralizado (VASAKRONAN)/ Centralizado (SFV)
	Incremento valor cartera		
	Rentabilidad óptima		
CHILE	Beneficio social	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (Subsecretaría Bienes Nacionales)
	Cesión parcelaria privada		
	Rentabilidad ordinaria		

Fuente: Elaboración propia

Entre otros aspectos, podemos constatar que Chile —el país de menor PIB per cápita— se decanta claramente por unos modos de gestión que anteponen el contenido social de la propiedad pública a cualquier otra consideración de obtención de ingresos o rentas (aun cuando este aspecto no caiga en el olvido), mientras que los gobiernos australiano y sueco se inclinan hacia una concepción más mercantil de su cartera inmobiliaria.

Resulta evidente que, por otra parte, los factores demográficos no parecen influir en la política que las autoridades australianas han adoptado en esta materia, al contrario que las chilenas, que pretenden estructurar territorialmente la nación mediante un reparto ordenado de parcelas entre sectores económicamente desfavorecidos de la población.

Si efectuamos una diagramación de lo dicho hasta ahora, nos encontraríamos con el siguiente Gráfico 4.3

Gráfico 3.4. Análisis comparativo 3

MODELO DE GESTIÓN	Centralizada			Mixta			Delegada		
OBJETIVO ESTRATEGICO									
Política social	CHILE 271,0 Mm ²								
Gestión eficiente							AUS 0,91 Mm ²		
Obtención beneficio				SUE 2,76 Mm ²					
Grado	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo

En él se ha tratado de graficar a escala la importancia relativa del patrimonio inmobiliario público de la nación considerada —empleando el parámetro de la extensión superficial de las distintas carteras de inmuebles, disponible para todos los países— ubicándola en un marco que tenga en cuenta tanto el modelo de gestión adoptado —más o menos centralizado, más o menos externalizado— como el criterio estratégico a la hora de abordar la consideración del propio patrimonio público en enmarco institucional del estado —distinguiendo entre los objetivos de contribuir a la creación de país, la gestión eficiente como objetivo en sí misma y la maximización del beneficio generado por la explotación de los inmuebles disponibles—.

3.3.2. OTROS SISTEMAS DE GESTION PATRIMONIAL PÚBLICA

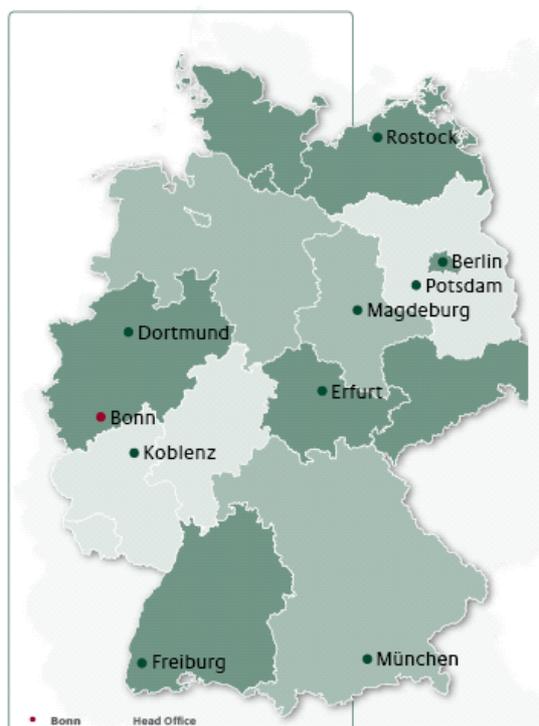
3.3.2.1. LA POLÍTICA INMOBILIARIA DEL ESTADO FEDERAL EN ALEMANIA.

Con posterioridad a la reunificación alemana, llevada a cabo de manera efectiva a partir de 1990, y tras la política de ajustes económicos básicos necesaria para tratar de paliar las enormes diferencias de toda índole que se daban entre los territorios bajo soberanía de la extinta República Democrática Alemana y sus homólogos occidentales, el gobierno alemán se fijó como objetivo permanente reducir la burocracia y el déficit del Estado.

Para ello puso en marcha una política de privatizaciones que afectó igualmente al sector inmobiliario público. Siguiendo tanto la política de las empresas privadas como de una parte de los Estados federados y de los ayuntamientos, que han modernizado y centralizado la gestión de sus respectivos inmuebles, el Gobierno federal procedió a una reorganización completa de las estructuras de gestión de su patrimonio inmobiliario, fundamentalmente mediante la creación de una Agencia Federal operativa desde 1 de enero de 2005, en virtud de su ley constitutiva, de 9 de diciembre de 2004.

El papel de la Agencia Federal para la Gestión de los Bienes Inmuebles del Estado.- La Agencia Federal para la Gestión de los Bienes Inmuebles del Estado (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BImA*), que reemplaza las anteriores estructuras en materia de gestión inmobiliaria pública federal, ha centralizado la gestión de los bienes inmuebles de titularidad federal, con el propósito de hacer una política inmobiliaria más eficaz y menos costosa. Sus principales tareas afectan a la administración y enajenación de los inmuebles del Estado federal, cuyo número total ronda las 28.000 propiedades de la más variada índole —que albergan, entre otras dependencias, hasta 70.000 viviendas— con un valor total aproximado de unos 13.800 millones de euros (BImA 2011).

Gráfico 3.5. Estructura territorial BiMA



Fuente: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2011)

Las competencias de la Agencia, cuyo ámbito de gestión abarca todo el territorio federal como muestra el mapa de su organización territorial, incluyen la administración y el mantenimiento de todas las instalaciones, la enajenación de los inmuebles excedentarios y la administración forestal. Gestiona, igualmente, los intereses inmobiliarios de las tropas de la OTAN estacionadas en Alemania y las viviendas de servicio de los funcionarios del Estado, a las que se hacía referencia anteriormente.

Los autores de la reforma subrayan que el BIMA tendrá como misión gestionar el conjunto del patrimonio inmobiliario y forestal que, hasta entonces estaba gerenciado por la *Bundesversmögensverwaltung – BBB (Administración Federal del Patrimonio Inmobiliario)*, basándose en criterios comerciales, muy especialmente en la relación a establecer entre propietario y arrendatario.

Precisamente, y mediante convenio entre el BImA y las diferentes autoridades federales, éstas cederán sus bienes al primero, de manera progresiva, entre 2006 y 2010. Sea como fuere, es importante reseñar que la creación del BImA —cuyo principio rector se ha inspirado en experiencias llevadas a cabo por distintos Estados federados (Länder), entre los que cabe destacar el de Renania del Norte-Westfalia— se inscribe en el marco de una evolución marcada por dos líneas fundamentales:

a.- Una activa política de enajenaciones inmobiliarias tras la reunificación, puesta de manifiesto en el hecho de que tras la reunificación alemana de 1990, el gobierno federal haya llevado a cabo una activa política de enajenación de bienes inmuebles. El número de ventas, ciertamente elevado a mediados de los 90, ha decrecido considerablemente con posterioridad (el importe de las enajenaciones se elevaba a 2.795 millones de euros en 1994, mientras que en 2003 sólo se alcanzaron 466 millones). El balance de las ventas de carácter inmobiliario del Estado federal entre 1990 y 2004 representa una suma de 11.000 millones de euros.

El siguiente cuadro muestra precisamente los montantes de las ventas y arrendamientos a terceros durante ese quinquenio:

Tabla 3.7. Ingresos por ventas y arrendamientos BImA (1999-2003)

Año	1999	2000	2001	2002	2003
Ventas	842	841	675	530	466
Alquileres	457	446	441	434	415

Fuente: BImA y elaboración propia

b.- La asunción de responsabilidades por parte del organismo usuario, ya que a partir de 2002, los servicios administrativos que ocupan inmuebles de titularidad federal pagan un alquiler al Estado —y desde 1º de enero de 2005 a la Agencia federal— cuyo montante se calcula con la finalidad de sufragar los gastos reales de utilización de aquéllos, siguiendo su evolución la de los precios del mercado inmobiliario. Para su abono, se efectúan consignaciones específicas en los presupuestos de cada servicio afectado.

Por otra parte, la organización dada al BImA pretende conjugar tanto las líneas directrices de los organismos de tutela como las reglas de funcionamiento de las empresas privadas. Efectivamente, el BImA está gerenciado por un directorio de tres miembros, nombrados por un periodo de cinco años —con posibilidad de una prórroga de mandato— por el Presidente de la República Federal, a propuesta del Ministro de Finanzas. Estos nombramientos pueden ser revocados tanto por pérdida de confianza como por otros motivos graves sobrevenidos.

Junto con el directorio, la gestión de la Agencia se encomienda al Consejo de Administración, compuesto por diez miembros nombrados por el Ministro de Finanzas, quien procede igualmente a la designación de su Presidente.

El BImA, como toda organización moderna, se estructura en dos tipos de departamentos:

- los operativos, encargados fundamentalmente de: la gestión de la cartera de inmuebles; las enajenaciones; la administración del patrimonio forestal federal; tareas administrativas de carácter general.
- los de carácter transversal, con competencia en las siguientes materias: financiación; tecnología de la información; organización y personal.

Por el momento, el BImA cuenta, además de con sus servicios centrales, con nueve centros gestores descentralizados, manteniéndose las representaciones desconcentradas del antiguo BVV. Mientras que los departamentos operativos encargados de ejecutar las políticas de ventas y de gestión forestal pueden cumplir sus funciones tanto a nivel central como periférico, por el contrario, los restantes departamentos operativos, esto es, los de gestión patrimonial y asuntos generales sólo desarrollan su actividad en el nivel centralizado.

Desde el punto de vista presupuestario, el BImA debe cubrir sus necesidades de financiación a partir de los recursos obtenidos de la explotación del patrimonio inmobiliario del Estado federal, no contando con autorización para actuar en el sector financiero privado. Los créditos necesarios para su normal desenvolvimiento le son asignados por el Estado, conforme a las disposiciones generales del derecho presupuestario federal alemán. Sin embargo, sí se ajusta en sus anotaciones contables a la práctica comercial ordinaria, con la finalidad de asegurar la transparencia de sus cuentas. Por último, cabe señalar que el directorio presenta, al comienzo de cada ejercicio anual un plan económico relativo a las previsiones en materia de recursos económicos y humanos, y de planificación de sus inversiones.

Con arreglo a los principios mercantiles, presenta su balance de cierre de ejercicio anual, a resultas del cual cada departamento deberá asumir las responsabilidades que se deriven de sus propios resultados en todo el territorio federal y, así mismo, fijar los objetivos para el siguiente ejercicio, tanto en lo que se refiere a las competencias de los servicios centrales como periféricos. Al mismo tiempo, la cooperación interdepartamental se erige como uno de los criterios rectores del funcionamiento del BImA, lo que muy bien pudiera servir de ejemplo en un país como el nuestro en el que los mecanismos de coordinación suelen quedar exclusivamente plasmados en la normativa sin llegar realmente a ser puestos en práctica.

Una de las principales ventajas que se esperaban de la creación del BImA reside, con arreglo a lo dispuesto en la Exposición de motivos de la Ley de 9 de diciembre de 2004 por la que se instituye el mismo, en el incremento sostenido de los recursos que debería allegar y que se preveían en las siguientes cuantías:

Tabla 3.8. Previsiones de ingresos BImA (2004-2007)

AÑO	INGRESOS (en millones de euros)
2004	11,00
2005	24,00
2006	27,00
2007	33,00
Total	95,00

Fuente: BImA y elaboración propia

Durante el debate sostenido en el Bundestag el 26 de marzo de 2004, la reforma presentada por el Gobierno federal fue objeto de diferentes apreciaciones por parte de los partidos políticos alemanes con representación parlamentaria. Para la mayoría entonces gobernante —la coalición SPD (socialdemócratas) y Los Verdes—, la creación del BIMA debería permitir una mejor gestión del patrimonio inmobiliario del Estado federal, inspirada en la unificación de criterios de gestión, menor burocratización y susceptibilidad de generación de ahorro presupuestario. Por el contrario, la entonces coalición opositora —los cristianodemócratas de la CDU y los socialcristianos bávaros de la CSU—, que no vio en la reforma sino “una raya en el agua”, criticó la elección de la fórmula de Sociedad pública y expresó sus temores sobre un fracaso del BIMA que arrastraría tras de sí el de la GEBB (la sociedad de responsabilidad limitada encargada de gestionar la reconversión del patrimonio inmobiliario excedente de la Bundeswehr o ejército federal, trasunto de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa de nuestro país).

Por último, los liberales del FDP, por su parte, aprobaban el principio de la reforma, juzgando en cualquier caso que las previsiones financieras del Ministro de Finanzas —un incremento de ingresos presupuestarios de 1.300 millones de euros en 10 años— resultaban ciertamente exageradas, lo que nos recuerda el debate sobre este mismo tema que se está produciendo actualmente en nuestro país.

3.3.2.2.- LA POLITICA INMOBILIARIA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO.

Desde el siglo XVI ha existido, primero en Inglaterra y más tarde para todo el Reino Unido, un departamento ministerial cuya tarea consistía en ocuparse tanto de la gestión de los edificios como de las obras de carácter público (Ministry of Public Building and Works). Con motivo de la reforma administrativa británica de los años setenta de la pasada centuria, en 1972 se constituyó la Property Services Agency, quien

adquirió la totalidad de inmuebles propiedad del Gobierno y se convirtió en responsable de su gestión, financiación y mantenimiento.

En 1988 el gobierno anunció que dicho sistema de gestión no resultaba deseable al constituirse la Agencia como el único proveedor de servicios inmobiliarios a los distintos departamentos ministeriales, por lo que, desde el 1 de abril de 1990, y contrariamente a lo que sucedía en otros países de su entorno, no existió en el Reino Unido una agencia interministerial encargada de la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado. Correspondía, pues, a cada Ministerio dedicarse lo mejor posible a esta tarea si bien el carácter descentralizado de esta gestión quedaba algo atemperado por la existencia de un marco presupuestario y contable común a todos ellos, fundado en la relación que debe existir entre tres conceptos o criterios básicos: los objetivos fijados por el Ejecutivo a nivel central; los recursos presupuestarios dispuestos para alcanzarlos; y la evaluación de la eficacia de las políticas puestas en práctica.

Este sistema de gestión fue efectivamente puesto en práctica en 1996, sin perjuicio de que correspondiera al Gabinete la publicación, en 1997, de un primer inventario denominado “National Asset Register”, que listaba todos los activos pertenecientes a los distintos departamentos ministeriales británicos y establecimientos públicos financiados por éstos.

Este documento se conceptuaba como el resultado de una iniciativa gubernamental presentada como un modelo de transparencia pública.

Una versión actualizada de este Registro se publicó en 2001 con una significativa novedad, consistente en la consignación de la evolución anual, desde 1997, del valor del patrimonio de cada uno de los Ministerios.

Para la elaboración de este Registro, cada Departamento podía utilizar su propia metodología para inventariar su inmovilizado. En cualquier caso, el conjunto de Servicios centrales de la Administración, las Agencias ejecutivas estatales, los Organismos reguladores y las autoridades del Sistema Nacional de Salud, debían

facilitar información sobre los terrenos, edificios, equipamientos, vehículos y sistemas de tecnología de la información que les pertenecen.

El valor inicial de los bienes indicado en este Registro debería, además, ser conforme con el reflejado en los documentos constitutivos de la contabilidad de caja para el ejercicio 1999-2000.

Sin embargo, esta flexibilidad significaba que el valor de los bienes utilizados por cada Ministerio podía ser objeto de agregación a distintos niveles, en función de los criterios de contabilización, más o menos detallados, de cada terreno o edificio. Así, por ejemplo, si bien el Crown Service, que gestiona los bienes afectados a la Administración de Justicia, manifestó que había inventariado separadamente la superficie de cada Crown Court o Tribunal de Justicia cuyo valor excediera del millón de libras esterlinas, no procedió a reflejar en el mencionado Registro sino el valor conjunto de todo su patrimonio, y no el de cada uno de sus inmuebles, del que sin embargo se decía disponer.

Por el contrario, el Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo listó tanto la superficie como el valor de cada uno de los edificios utilizado por las oficinas locales de empleo, con independencia de que las ocupara en propiedad, en arrendamiento, o por cualquier otro título.

Este estado de cosas llevó al gobierno británico a la creación de un órgano central, la Office of Government Commerce —dependiente directamente del Cabinet Office, o Ministerio de la Presidencia— para intentar ordenar los dispares criterios de cada departamento ministerial en materia de gestión patrimonial, si bien dicho ente carecía de autoridad directa sobre los ministerios en materia inmobiliaria, poseyendo exclusivamente un papel de carácter orientativo.

Así, y entre otras medidas, a partir del ejercicio presupuestario 2001-2002, que supuso la culminación de la reforma gubernamental emprendida en 1993, la información remitida al Parlamento por parte del Gobierno en materia presupuestaria y sobre la utilización de los recursos que fueron puestos a su disposición por las Cámaras se fundamentó en una contabilidad de “partidas consignadas” o *resource accounts*.

Estas nuevas reglas, que vinieron a reemplazar las tradicionales de contabilidad de caja (*appropriation accounts*) aplicadas hasta ese momento tenían por objeto, entre otros, el incitar a los distintos ministerios a mejorar la gestión de su patrimonio adscrito, registrando tanto los gastos incurridos como los ingresos generados, en su caso.

En virtud de esta nueva metodología, cada Ministerio debía cumplimentar, en sus documentos contables, una rúbrica denominada de balance (*balance sheet*) que daría cuenta del activo y el pasivo de que disponía el Departamento a final del ejercicio presupuestario. Esta rúbrica contenía una cuenta, la *fixed assets measures (medidas del inmovilizado)*, cuyo objeto era evaluar la manera en que cada ministerio mantenía el valor de su patrimonio.

El marco normativo presupuestario y contable reposaba, por otra parte, en acuerdos plurianuales que fijaban los objetivos a los distintos Ministerios (*public service agreements*) y determinaban los parámetros e indicadores de evaluación. Así, los últimos acuerdos, adoptados en 2002, fueron convertidos por cada Departamento ministerial en «estrategias ministeriales de inversión», al menos uno de cuyos focos se centraría en la política inmobiliaria.

Como no existía, por definición, una regla o doctrina común en esta materia, la formulación escrita de esta estrategia variaba sustancialmente de un Ministerio a otro.

Así, y a título de ejemplo, la política inmobiliaria de un Ministerio podría ser absolutamente descentralizada, limitándose el papel de la Administración de tutela a

repartir dotaciones presupuestarias entre gestores autónomos. Enormemente ilustrativo de este modo de proceder es la actitud del Ministerio de Educación y Formación a este respecto. En efecto, la estrategia de inversión del Departamento para el trienio 2003-2006 consistió en la generalización del procedimiento denominado «planes de gestión de patrimonio», consistente en la elaboración, por parte de cada autoridad educativa local, de un documento de gestión patrimonial basado en la evaluación de sus necesidades en materia de edificios de uso escolar.

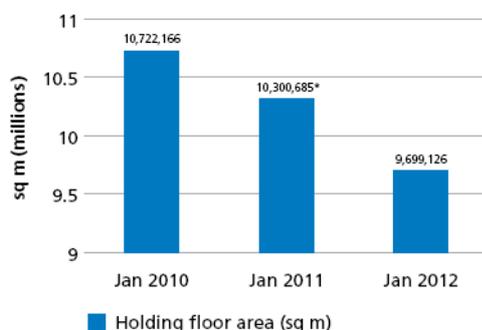
Otros Ministerios, sin embargo, definían una estrategia de inversión muy detallada para la gestión de su patrimonio inmobiliario. Así, el Ministerio de Trabajo y Pensiones, por ejemplo, que dispone de un parque inmobiliario de cerca de 2,5 millones de metros cuadrados, consignaba en la Memoria remitida a esos efectos al Parlamento que, en primer lugar, la administración de sus 1.012 edificios ya fue confiada, a partir de 1998, a un fondo profesional que toma a su cargo la gestión integral de los locales; y, en segundo término, que su estrategia de inversión se contenía en un programa de optimización inmobiliaria que afectaría a más de 1.000 oficinas de empleo.

Con la llegada al poder del Primer Ministro David Cameron en 2010, la estructura de las agencias gubernamentales fue sometida a un profundo cambio, y entre ellas, la Office of Government Commerce fue suprimida y sus servicios adscritos directamente al Gabinete de la Presidencia a través de la Government Property Unit, creada a mediados de 2011.

Además de la exigencia de autorización previa del Ejecutivo para cualquier adquisición o renovación de arrendamientos por parte de los ministerios, el objetivo fijado a los mismos entrañaba la reducción de la superficie disponible hasta alcanzar los 10 m²/ trabajador, lo que supondría un recorte del espacio ocupado cifrado en 2 millones de metros cuadrados, equivalentes a 830 millones de libras anuales, para el año 2020, poniéndose especial énfasis en la reducción de superficies alquiladas, lo que supondría potencialmente unos 650 millones de libras anuales.

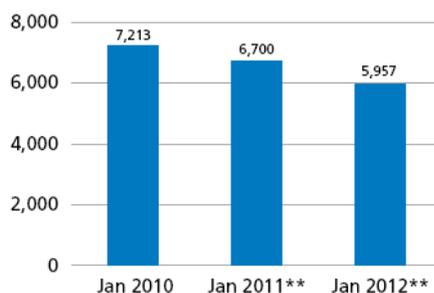
Gráfico 3.6. Reducción de superficie ocupada GPU/ UK (2010-2012)

Figure B1: Total size of the estate as at January 2012



Source: e-PIMS™

Figure B2: Total number of holdings as at January 2012



Fuente: Cabinet Office (2012)

Como datos numéricos más significativos, el Ministro del Cabinet Office, Francis MAUDE, ofrecía, referidos a septiembre de 2011, los siguientes: la superficie ocupada por los ministerios ascendía a 16.411.676 m² repartidos en 13.911 propiedades (o grupos de ellas), de las que un 17.4% radicaban en Londres y un 40% eran edificios de oficinas. Los costes de ocupación eran de 4.454 libras/ empleado* año en el sector público, inferiores a las 4.525 libras/ empleado* año que se registraban para el sector privado. De ellos, 10,2 millones de metros cuadrados son directamente gestionados por la Government Property Unit (CABINET OFFICE, 2012).

Por su parte, la National Audit Office —esto es, la Intervención General de la Administración británica— cifraba en 16,49 millones de metros cuadrados el patrimonio inmobiliario público, mientras reducía a 9,6 millones de metros cuadrados el gestionado por la Government Property Unit (NAO, 2012).

3.3.2.3.- La gestión de los bienes inmuebles de titularidad estatal pública en Italia: la AGENZIA DEL DEMANIO.

No puede quedar fuera de este repaso por los más significativos modos de gestión de los patrimonios inmobiliarios públicos una referencia a la experiencia que Italia ha emprendido a este respecto en los últimos años, y que supone —a falta de una plena confirmación a más largo plazo— una fórmula imaginativa que pretende aunar la gestión de los bienes entregados al uso general o al servicio público administrativo del Estado con la recuperación del ingente patrimonio histórico constituido por edificios de carácter monumental o de interés ambiental dispersos por la geografía italiana, sin olvidar un activo programa de enajenaciones de inmuebles prescindibles para la prestación de un servicio público moderno y eficiente.

Así pues, la Agencia del Demanio, nacida en 2001 y transformada en Ente Público de carácter económico en 2003, es el organismo al que está encomendada la gestión y puesta en valor del patrimonio inmobiliario del Estado en Italia. Tras un periodo dedicado a crear y consolidar una estructura capaz de dar adecuada respuesta a la misión confiada, la Agencia ha entrado de lleno en una fase de plena operatividad, concentrando sus recursos originarios y la capacitación progresivamente adquirida en la elaboración de nuevas estrategias de gestión del patrimonio inmobiliario público, incluso a través del desarrollo de una activa red en la que participan agentes del sector inmobiliario privado.

Como viene siendo habitual, entre los temas de mayor trascendencia que orientan la acción política de los gobiernos democráticos se encuentran los del

saneamiento de las finanzas públicas y el sostenimiento del crecimiento económico. Esto, para la Agencia del Demanio, se traduce, de una parte, en la exigencia de incrementar los resultados de la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado con el fin de contribuir al equilibrio de las cuentas públicas y, de otra, en la exigencia de activar iniciativas que pongan en valor cada vez más el papel del patrimonio del Estado como recurso estratégico para el desarrollo del país.

Desde este punto de vista adquieren gran importancia las relaciones de colaboración que la Agencia ha sabido establecer con las entidades locales, interlocutores fundamentales para individualizar las necesidades de la realidad territorial y promover específicas actividades de recualificación social y urbana. La transformación en Ente público ha proporcionado un enorme impulso al cambio, permitiendo a la Agencia definir su propia y peculiar identidad respecto de los restantes organismos administrativos estatales, y en la que atemperan la naturaleza pública de las funciones que está llamada a desarrollar y la adopción de modalidades organizativas e instrumentos de gestión de carácter privado.

Con las Leyes presupuestarias aprobadas por el Parlamento para los últimos ejercicios, se han alcanzado importantes resultados bajo la forma de instrumentos normativos puestos a disposición del legislador para la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado. Esto se ha conseguido siguiendo tres ejes de intervención: a) la reducción de la cartera para usos gubernativos y la racionalización de los espacios en uso por las Administraciones Públicas; b) el incremento de los ingresos derivados del reforzamiento de la actividad de gestión ordinaria; y c) la introducción de nuevas herramientas para la puesta en valor de los edificios públicos, como la concesión a largo plazo y el Programa Unitario de Revalorización. Por último, se han puesto a disposición del Estado algunos bienes procedentes del Ministerio de Defensa, escasamente útiles a los fines militares y que, por tanto, podrán ser objeto de iniciativas de aprovechamiento público.

Precisamente, y fundamentado en las actividades desarrolladas hasta el presente por la Agencia, se ha logrado el pleno reconocimiento del papel que juega el patrimonio inmobiliario público como recurso de carácter económico susceptible de

generar valor añadido, mediante los oportunos procesos de consideración de sus cualidades históricas, artísticas, urbanas y territoriales.

Tras cuatro años de labores técnicas, durante 2007 se culminó el proceso de inventario del patrimonio inmobiliario público italiano, cuyos resultados fueron presentados durante la sesión “Conoscere per Riconoscere” que tuvo lugar en Roma el 19 de octubre de ese año, con la asistencia del Presidente de la República, entre otras altas autoridades de la Nación.

Un resumen de este inventario se muestra en el cuadro adjunto:

Tabla 3.9. Resumen del Inventario 2007. Agenzia del Demanio. Italia

INMUEBLES	Total Inventario	Porcentaje s/ total	Superficie
	30.000	100%	
Edificios		67%	31,67M m ²
Terrenos		33%	15.000 Ha

Fuente: Agenzia del Demanio y elaboración propia

Bajo la rúbrica de la optimización de la composición de la cartera administrada por la Agencia, se han venido cerrando múltiples operaciones de venta de inmuebles por un monto superior de 100 millones de euros, y se ha procedido a completar la cesión a los entes públicos locales del parque residencial de vivienda de protección oficial aún en manos del Estado italiano, todo ello sin perder de vista las actividades orientadas a la racionalización del uso dado a los inmuebles por unidades gubernamentales.

La actividad de revalorización de activos inmobiliarios desarrollada durante estos últimos años ha tenido unos resultados altamente positivos, habiéndose registrado un incremento de valor neto cercano a los 100 millones de euros anuales.

Aun cuando menos relevante desde el punto de vista de la actividad ordinaria de gestión, dadas sus especificidades, la Agenzia se encarga de los procesos de adjudicación de las propiedades incautadas a organizaciones criminales, gran parte de las cuales son inmuebles.

Las experiencias de todo orden ejecutadas por el organismo —consecuencia de esas iniciativas legislativas particularmente audaces, según el parecer de los responsables de su puesta en práctica—han reforzado la posibilidad que posea la Agenzia de operar con éxito, activando iniciativas complejas, ya sea tanto por el número de bienes afectados, ya sea como por la pluralidad de instituciones y de intereses involucrados.

En concreto, los datos ofrecidos en el Balance correspondiente al año 2010 contienen cifras del tenor de las recogidas en el cuadro inserto seguidamente:

Tabla 3.10. Balance Agenzia del Demanio (2010)

(valori in Euro)	Valore al 31/12/2010		Valore al 31/12/2009	
	P. Netto	Risultato	P. Netto	Risultato
Agenzia del Demanio	316.844.484	19.076.578	284.630.852	8.097.671
Risultato e Patrimonio Netto della Demanio Servizi al netto del valore di carico della partecipazione	0	-50.269	0	-150.000
Valutazione all'equity di Arsenale di Venezia	0	0	0	0
Rettifica da consolidamento per elisione della svalutazione della partecipazione di Demanio Servizi		50.269	0	102.683
Totale	316.844.484	19.076.578	277.005.699	19.965.644

Fuente: Agenzia del Demanio (2010)

De ellas se deduce que los resultados correspondientes al ejercicio 2009 más que duplican los del ejercicio anterior, a la par que la rentabilidad también aumentaba:

Tabla 3.11. Rentabilidad Agenzia del Demanio (2009- 2010)

	2010	2009	
INDICI DI REDDITIVITÀ	ROE	6,0 %	2,8 %
	ROI	2,6 %	2,5 %

Fuente: Agenzia del Demanio (2010)

Desde un punto de vista estratégico, la transformación de la Agencia en Ente Público, a que antes nos referíamos, ha proporcionado un impulso a la creación de una organización realmente gestora, permitiendo a la Agencia adoptar instrumentos de gestión de recursos humanos de tipo privado y de fijar como uno de sus pilares de actuación su orientación al cliente y a las exigencias de los partícipes en sus operaciones.

De ahí que los servicios que presta la Agencia puedan ser clasificados en tres grandes categorías:

- Los servicios inmobiliarios de gestión administrativa, que comprenden los procesos de rentabilización de los inmuebles públicos, tales como el arrendamiento o la concesión, y las actividades dirigidas a incrementar el conocimiento y el valor del patrimonio gestionado.
- Los servicios inmobiliarios de gestión patrimonial y técnica, incluyendo en esta categoría los encaminados a la optimización de la composición de la cartera inmobiliaria (enajenaciones, permutas, cesiones, etc...); a la valoración e inversión inmobiliarias; y, en suma, la actividad de racionalización del uso de los bienes gestionados (afectaciones, desafectaciones, alquileres,...)
- Los servicios de gestión de los bienes no incluidos entre los inmuebles integrantes del Patrimonio del Estado, y que se refiere, en particular, a los bienes y empresas de todo tipo confiscadas a las organizaciones criminales, así como a los integrados en productos financieros del Estado.

Fundadas en el mandato expreso derivado de la línea programática del Gobierno, y continuando con las acciones ya emprendidas, la estrategia de la Agencia para el trienio 2008-2010 se focalizaba en tres grandes objetivos de carácter general:

- La contención del gasto en las cuentas del Estado
- La generación de ingresos derivados directamente de una eficiente utilización de los inmuebles de titularidad pública estatal, y
- La creación de valor añadido, tanto económico como social, para el Estado y las demás Administraciones Públicas territoriales italianas.

Desde nuestro punto de vista nos interesa particularmente lo relativo a la creación de valor añadido y, en ese sentido, la Agenzia prevé continuar el camino emprendido en el eficiente aprovechamiento de los inmuebles públicos potencialmente susceptibles de aportar ese valor añadido, materializándolo a través del Programa “Valore Paese”. Éste tiene por objeto seleccionar inversores interesados en la recuperación y cualificación de inmuebles públicos de gran impronta con vistas a la ideación de nuevos usos más adecuados a la realidad actual de su entorno.

Precisamente, dados su originalidad y potencial atractivo, nos dedicaremos a exponer, siquiera de manera esquemática, la concepción, objetivos y mecanismos de esta innovadora herramienta de gestión patrimonial.

A partir del año 2007 la Agencia del Demanio puso en marcha el Programa “Valore Paese”, encaminado a la puesta en valor de los inmuebles de titularidad estatal vacantes o innecesarios para el cumplimiento de su fin público.

El objetivo estratégico de esta actuación lo constituye la optimización de la rentabilidad del patrimonio inmobiliario del Estado, aunando el favorecimiento del desarrollo territorial y la utilización productiva de los bienes de titularidad pública.

El papel que desempeña la Agencia del Demanio a este respecto, en tanto que gestor responsable del Patrimonio del Estado, es el de garante del proceso integral de puesta en valor. Así, una vez evaluados y aprobados los nuevos destinos de los inmuebles incluidos en el programa por parte de los entes locales, la Agencia procede a redactar los pliegos de condiciones de los concursos de adjudicación de los mismos para su puesta a disposición de la iniciativa privada durante el plazo de concesión. Tras la adjudicación, la Agencia desarrolla una actividad de supervisión respecto de los avales prestados y demás garantías contractuales vigentes durante la totalidad del plazo.

Quizá esta sea la línea que se pretende seguir en nuestro país si recordamos que *“aquellos inmuebles y propiedades para los que no haya una ocupación, actual o previsible, deben ser puestos en valor, ya sea mediante procesos de enajenación o de explotación”* cuya *“movilización (...) no solo se refiere a edificios (...) y que supone*

ofrecerlos para enajenación o explotación a agricultores colindantes o también a Ayuntamientos y Comunidades Autónomas” (SAN BASILIO, 2012).

3.3.2.4.- FRANCIA

Para dar por finalizada esta visión por los distintos modos de entender la gestión inmobiliaria pública, nos ocuparemos seguidamente del caso francés, de interés dadas las similitudes que la estructura organizativa de su Administración Pública estatal guarda con la de nuestro país y la innegable influencia que las aportaciones de la nación transpirenaica en materia de gerencia pública han tenido desde siempre entre nosotros.

No hace demasiado tiempo que los gestores del patrimonio inmobiliario francés fueron conscientes de que *“la utilización de edificios para las más diversas funciones resulta consustancial con la actividad administrativa, tanto si se trata de oficinas, depósitos, instalaciones militares o tribunales de justicia. Adquirir, ocupar, mantener, adaptarse a los cambios que la sociedad demanda, constituyen una modalidad de actividad inmobiliaria que los servicios del Estado han venido ejerciendo desde tiempos remotos. Y sin embargo, durante mucho tiempo, el Estado ha sido un propietario sin política ni visión global de su acción” (DENIAUD, 2012).*

En este sentido, cabe señalar que hace diez años los ministerios franceses se consideraban poco menos que dueños absolutos de los inmuebles que ocupaban: compraban, arrendaban, se expandían a medida de sus necesidades o del peso político de su respectivo responsable, y todo ello sin una visión a medio plazo y sin coordinación alguna de sus respectivas políticas.

Las políticas inmobiliarias, puesto que no es posible utilizar el singular al tratarse de una pluralidad de entidades que actuaban aisladamente como acabamos de señalar, tampoco favorecían la coordinación desde el punto de vista territorial, en los

que los servicios de gestión patrimonial quedaban relegados a un mero papel de notarios de las actuaciones llevadas a cabo por agentes públicos ajenos a los mismos.

El Estado desconocía la magnitud de su patrimonio inmobiliario: una primera evaluación efectuada en 2004 cifraba su valor en 32.000 millones de euros, mientras que en 2011 dicha cifra alcanzaba los 67.800. Ello se ha debido a que el inventario de bienes resultaba incompleto ante la renuencia de los distintos departamentos ministeriales a facilitar los datos completos de sus inmuebles.

En cualquier caso, lo que se podía fácilmente constatar es que no se había efectuado ninguna reflexión acerca de un hecho incontrovertible como es el de que la tenencia de inmuebles supone un coste.

Esto llevaba aparejadas distintas consecuencias: a) los costes de ocupación no constituían ninguna preocupación en tanto que resultaban desconocidos; b) el sobredimensionamiento y dispersión de los locales eran moneda corriente en la práctica totalidad de ministerios; y c) los edificios oficiales se encontraban deficientemente conservados.

La gestión de la cartera inmobiliaria del Estado había permanecido, por otra parte, demasiado tiempo fuera de las corrientes de modernización que habían conocido las empresas privadas y otras Administraciones Públicas extranjeras a partir de los años 80 del pasado siglo. La carencia más absoluta de una estrategia, la ausencia de instrumentos uniformes de gestión, o la deficiente confección del inventario de propiedades públicas, fueron objeto de críticas cada vez más precisas y reiteradas tanto por el Parlamento como por el Tribunal de Cuentas franceses.

Ante la gravedad de la situación, en 2003 el entonces Primer Ministro, Jean-Pierre Raffarin, ordenó la elaboración de un informe sobre la modernización de la gestión inmobiliaria a Olivier Debains (RAFFARIN, 2003) que condujo, junto con otros

trabajos parlamentarios y de la Inspección financiera, a la propuesta de un completo proceso de racionalización de la gestión inmobiliaria pública francesa.

Así, en 2004 se creó la Comisión Interministerial de mejora del patrimonio inmobiliario del Estado y el comité de orientación de la política inmobiliaria, que reunía a los distintos servicios inmobiliarios ministeriales.

Sus trabajos condujeron a la adopción de distintas medidas de orden jurídico y práctico, si bien, en julio de 2005, un nuevo informe de la Comisión de evaluación y control de la Asamblea Nacional subrayaba las carencias de la gestión inmobiliaria del estado y enunciaba las posibles líneas de acción política en la materia.

Para remediar las debilidades detectadas —inventario incompleto, insuficiente evaluación del patrimonio inmobiliario público, costes de explotación y gestión desconocidos, sobredimensionamiento y dispersión, escaso mantenimiento— las propuestas tendían, en general, a afirmar el papel que le correspondía al Estado en su calidad de propietario de los inmuebles, a responsabilizar de su gestión a los ministerios usuarios y a iniciar la puesta en práctica de nuevos principios de gestión mediante experiencias piloto.

En enero de 2006, y en el marco de su voluntad de modernización de la gestión pública en su conjunto, el Presidente de la República, Nicolas Sarkozy, manifestó la conveniencia de contar con un responsable único del estado-propietario que pusiera a disposición de los diferentes servicios administrativos el patrimonio inmobiliario preciso en función de sus necesidades reales (SARKOZY, 2006).

Siguiendo estas indicaciones, y en febrero de 2006, el Ministro Delegado de Presupuesto y Reforma del Estado, Jean-François Cope, presentó al Consejo de Ministros las líneas maestras de la política inmobiliaria que el gobierno francés deseaba

desarrollar. Y entre las primeras medidas figuraba la transformación de los servicios patrimoniales descentralizados en una estructura gerencial única adscrita a la Dirección General de Contabilidad Pública y dotada de amplias facultades denominada “France Domaine”, con efectos de 1º de enero de 2007.

Independientemente de ello, el 19 de junio de 2006, se creó el Consejo Inmobiliario del Estado (CIE), instituido formalmente para cinco años por Decreto de 16 de octubre posterior y puesto bajo la supervisión del Ministro encargado del Patrimonio —lo que en nuestra estructura administrativa podría ser un Subsecretario de Patrimonio—.

Este órgano formula regularmente recomendaciones y advertencias operativas para mejorar la gestión inmobiliaria pública, y efectúa el seguimiento y evaluación del proceso de modernización y restructuración del parque inmobiliario. En cumplimiento de dichas tareas, el CIE posee capacidad para auditar cualquier servicio de la Administración General del Estado y sus entes públicos.

La composición del mismo pretende aunar la representación del sector público con las aportaciones del privado, pues lo integran dos diputados designados por el Presidente de la Asamblea y dos senadores que lo son por el del Senado, un representante del Colegio de Notarios de París, otro del Colegio de Geómetras, otro del Consejo General de Colegios de Abogados, seis personalidades cualificadas tanto de la Administración Pública como de empresas privadas y una personalidad extranjera de reconocido prestigio en la gestión y mejora de patrimonios públicos.

Tras la creación de France Domaine, el verdadero lanzamiento de la nueva política inmobiliaria del Estado se produjo con la Circular de la Presidencia del Consejo de Ministros de 29 de febrero de 2007, que establecía la distinción entre Estado-propietario y Ministerio-poseedor mediante la regulación de “*alquileres presupuestarios*” que significaban en la práctica el establecimiento de convenios de ocupación de edificios entre ambas partes, fijando la renta a asignar en el resultado de

aplicar el tipo de rendimiento interno de la deuda pública al valor de mercado del edificio en cuestión (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2006).

Pero para llevar a la práctica estas intenciones políticas resultaba preciso contar con una guía predeterminada que considerase: **1º.-** el conocimiento exacto de la cartera inmobiliaria disponible; **2º.-** el establecimiento de unos objetivos claros; **3º.-** la definición de una estrategia para alcanzarlos; y **4º.-** la fijación de unos modos de gestión acordes con la estrategia adoptada.

Así pues, y en primer lugar, el CIE procedió, a mediados de 2007, al encargo de trabajos de inventario y valoración de los bienes integrantes del patrimonio inmobiliario público, incluyendo datos físicos y económicos de los mismos.

De resultas de estos trabajos, podrían abordarse los cuatro objetivos marcados como prioritarios en materia de gestión inmobiliaria: **a)** reducir el coste de la denominada “función inmobiliaria del Estado”, asignando a los diferentes servicios superficies moduladas y reordenando las excedentarias; **b)** poner en valor el patrimonio inmueble con el objetivo de desprenderse de los edificios obsoletos o innecesarios; **c)** ofrecer a los agentes públicos y a los ciudadanos locales adaptados a las necesidades del servicio público a prestar; y **d)** favorecer la oferta de vivienda de protección pública derivada de la movilización de los activos inmobiliarios públicos aptos para esta finalidad.

La consecución de estos objetivos se abordó por el CIE mediante la adopción de un esquema estratégico que se asentaba en cinco principios básicos, a saber:

i.- la separación de las funciones de uso y la unicidad de la función de propiedad, trastocando la situación precedente, en las que los servicios administrativos usuarios ejercían de hecho la práctica totalidad de competencias en materia inmobiliaria,

ii.- la implantación del alquiler presupuestario, o lo que es lo mismo, la puesta en vigor de un sistema de arrendamientos interadministrativos que permitieran sensibilizar a los servicios usuarios respecto del coste que entrañaba dicha utilización del espacio puesto a su disposición,

iii.- la formalización de la estrategia inmobiliaria sectorial, sugiriendo que cada ministerio elaborara un Esquema plurianual de Estrategia Inmobiliaria (SPSI) respecto de los espacios de oficinas ocupados,

iv.- la consideración de los costes globales ante la disyuntiva entre arrendamiento u ocupación en propiedad, teniendo en cuenta que la acción inmobiliaria debe apoyarse en el más preciso conocimiento de los costes de toda índole que comporta toda operación de carácter inmobiliario. La definición del balance global de la operación debe ser previo a la decisión de enajenación de un edificio público, alquiler de un edificio de titularidad privada o adquisición de un inmueble más apto para las necesidades a satisfacer por el servicio concernido, y

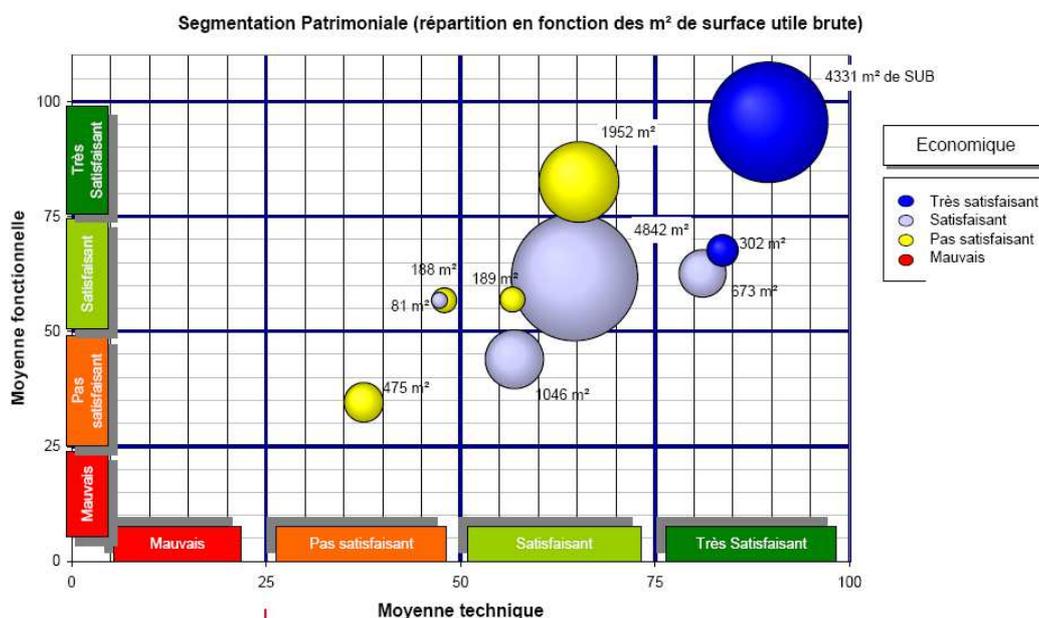
v.- la relocalización de servicios y reducción de su superficie buscando la reducción del gasto sin merma de la adaptación de los nuevos emplazamientos a las necesidades públicas, o lo que es lo mismo, la optimización de la cartera inmobiliaria pública. A este respecto, el CIE se mostraba especialmente crítico frente “al tropismo del centro urbano a cualquier precio sin justificación funcional alguna para todo tipo de servicios y obviando las prestaciones de las nuevas tecnologías de la información y de los modernos medios de transporte” (CIE, 2011).

Esta última tarea —fundamental para la elaboración de los respectivos Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria (SPSI), a que anteriormente nos referimos— exigiría fundamentar la elección entre las distintas opciones en un análisis objetivo y riguroso de la situación preexistente, lo que implicaría llevar a cabo un examen multidimensional del patrimonio inmobiliario afectado que permitiese valorarlo desde diferentes perspectivas —extensión superficial, aspectos económicos, características técnicas, aspectos funcionales y reglamentarios— adoptando criterios de evaluación genérica aplicables al conjunto del patrimonio y no sólo a determinadas clases de locales. El resultado de este trabajo facilitaría al gestor una visión panorámica

del patrimonio junto con los elementos precisos para efectuar una comparación sobre la capacidad y versatilidad de los inmuebles para dar respuesta a las necesidades de los servicios usuarios.

Así, y a título de ejemplo, el entonces Ministerio de Economía, Finanzas e Industria propuso ya en enero de 2006 la introducción del método de análisis de escenarios a la hora de valorar la adecuación de locales, plasmando los resultados en unos cuadrantes como el que mostramos a continuación en el que los locales estarían representados por círculos de área proporcional a su superficie útil coloreada atendiendo a sus aspectos económicos y su posición en el mismo vendría determinada por la intersección de su respectiva valoración en los aspectos técnicos (abscisas) y funcionales (ordenadas) obtenida a partir de la inspección llevada a cabo por los servicios expertos del Departamento ministerial, según fichas predeterminadas.

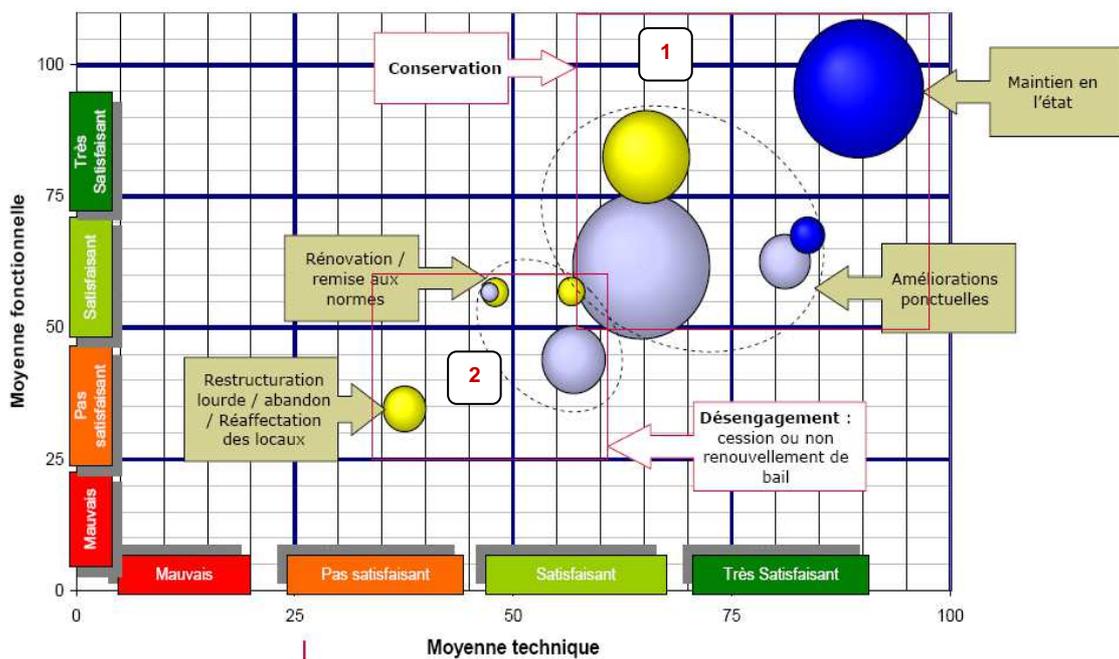
Gráfico 3.7. Ejemplo de segmentación patrimonial. Ministère des Finances. Francia 2006.



La mera contemplación del cuadro resultante orientaría de manera inmediata acerca de las posibles medidas a adoptar de cara a la optimización del segmento de cartera inmobiliaria considerada, teniéndose que:

- a) Los locales comprendidos dentro del encuadre 1 serían aptos para continuar albergando el servicio de que se trate, sin más que proceder a efectuar mejoras puntuales en los casos precisos, mientras que
- b) Los locales situados en la parte superior del encuadre 2 precisarían de una más profunda reforma o su adecuación a normativa y el ubicado en el extremo inferior tendría que ser integralmente rehabilitado o amortizado.

Gráfico 3.8. Ejemplo de mejorar de gestión patrimonial. Ministère des Finances. Francia 2006.



Algunos de los estadillos normalizados —los correspondientes a los datos económicos, técnicos y funcionales— a partir de los cuales se procede a la evaluación de los locales se incluyen a continuación, también a título de ejemplo:

Gráfico 3.9. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Datos

Données économiques	IV. Approche proposée pour le volet diagnostic des SPSI 1. Méthode Les axes d'analyse	
1. DEPENSES D'EXPLOITATION ANNEE N		
	Coût global	dont externalisé
Loyers et charges locatives (si location)		
Loyer budgétaire (si propriété)		
Impôts et taxes		
Nettoyage des locaux		
Maintenance		
Menues réparations		
Entretien des espaces verts		
Energie (eau, électricité, etc.)		
Gardiennage		
TOTAL	0,00 €	0,00 €
2. TOTAL DES INVESTISSEMENTS REALISES SUR 5 ANS (N- 4 à N)		
Total des investissements sur 5 ans (N-4 à N)		
Entretien lourd et grosses réparations		
Améliorations / transformations		
Dont investissements de l'année N (entretien lourd + amélio.)		
3. VALEUR		
Valeur vénale du bâtiment (si l'Etat est propriétaire)		
Année d'évaluation		

Gráfico 3.10. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Estado técnico.

État technique	IV. Approche proposée pour le volet diagnostic des SPSI 1. Méthode Les axes d'analyse	
1 - STRUCTURE		
Elements porteurs	Satisfaisant	▼
Planchers	Satisfaisant	▼
2 - CLOS / COUVERT		
Façades	Très satisfaisant	▼
Charpente	Mauvais	▼
Toiture	Satisfaisant	▼
Menuiseries extérieures	Peu satisfaisant	▼
3 - LOCAUX INTERIEURS		
Cloisons	Satisfaisant	▼
Menuiseries intérieures	Peu satisfaisant	▼
Plafond	Satisfaisant	▼
Revêtement mural	Très satisfaisant	▼
Sol	Peu satisfaisant	▼
4 - CHAUFFAGE / VENTILATION / PLOMBERIE		
Production et distribution de chaleur	Satisfaisant	▼
Production et distribution de froid	Peu satisfaisant	▼
Equipements sanitaires	Satisfaisant	▼
5 - ASCENSEUR		
Equipements / appareils élévateurs	Satisfaisant	▼
6 - ELECTRICITE : Courants forts & faibles		
Courant fort	Très satisfaisant	▼
Courant faible	Mauvais	▼
7 - Voirie Réseaux Distribution / ESPACES VERTS		
VRD	Satisfaisant	▼
Espaces verts	Très satisfaisant	▼

Gráfico 3.11. Esquemas plurianuales de Estrategia Inmobiliaria. Diagnóstico. Estado funcional.

État fonctionnel	IV. Approche proposée pour le volet diagnostic des SPSI 1. Méthode Les axes d'analyse																									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #0056b3; color: white;"> <th colspan="2">1 - SITUATION GEOGRAPHIQUE ET URBAINE</th> <th colspan="2">3 - ESPACES DEDIES AUX UTILISATEURS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Facilité d'accès pour le personnel</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> <td>Qualité des équipements collectifs</td> <td style="text-align: right;">Peu satisfaisant</td> </tr> <tr> <td>Transports en commun</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> <td>Accès aux archives vivantes</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> </tr> </tbody> </table>			1 - SITUATION GEOGRAPHIQUE ET URBAINE		3 - ESPACES DEDIES AUX UTILISATEURS		Facilité d'accès pour le personnel	Satisfaisant	Qualité des équipements collectifs	Peu satisfaisant	Transports en commun	Satisfaisant	Accès aux archives vivantes	Satisfaisant												
1 - SITUATION GEOGRAPHIQUE ET URBAINE		3 - ESPACES DEDIES AUX UTILISATEURS																								
Facilité d'accès pour le personnel	Satisfaisant	Qualité des équipements collectifs	Peu satisfaisant																							
Transports en commun	Satisfaisant	Accès aux archives vivantes	Satisfaisant																							
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #0056b3; color: white;"> <th colspan="2">2 - ORGANISATION GENERALE</th> <th colspan="2">4 - CONFORT D'USAGE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Regroupement fonctionnel des services</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> <td>Confort acoustique</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> </tr> <tr> <td>Espaces d'accueil</td> <td style="text-align: right;">Très satisfaisant</td> <td>Confort thermique</td> <td style="text-align: right;">Peu satisfaisant</td> </tr> <tr> <td>Signalisation intérieure</td> <td style="text-align: right;">Très satisfaisant</td> <td>Eclairage naturel et électrique</td> <td style="text-align: right;">Très satisfaisant</td> </tr> <tr> <td>Circulation et facilité d'accès aux services</td> <td style="text-align: right;">Très satisfaisant</td> <td>Capacités sanitaires</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> </tr> <tr> <td>Adaptabilité des locaux (cloisonnement...)</td> <td style="text-align: right;">Satisfaisant</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			2 - ORGANISATION GENERALE		4 - CONFORT D'USAGE		Regroupement fonctionnel des services	Satisfaisant	Confort acoustique	Satisfaisant	Espaces d'accueil	Très satisfaisant	Confort thermique	Peu satisfaisant	Signalisation intérieure	Très satisfaisant	Eclairage naturel et électrique	Très satisfaisant	Circulation et facilité d'accès aux services	Très satisfaisant	Capacités sanitaires	Satisfaisant	Adaptabilité des locaux (cloisonnement...)	Satisfaisant		
2 - ORGANISATION GENERALE		4 - CONFORT D'USAGE																								
Regroupement fonctionnel des services	Satisfaisant	Confort acoustique	Satisfaisant																							
Espaces d'accueil	Très satisfaisant	Confort thermique	Peu satisfaisant																							
Signalisation intérieure	Très satisfaisant	Eclairage naturel et électrique	Très satisfaisant																							
Circulation et facilité d'accès aux services	Très satisfaisant	Capacités sanitaires	Satisfaisant																							
Adaptabilité des locaux (cloisonnement...)	Satisfaisant																									

En esas fechas (enero de 2006) la cartera inmobiliaria de titularidad estatal en Francia estaba compuesta por 27.272 inmuebles cuyo valor ascendía a unos 38.000 millones de euros, siendo la distribución por ministerios la contenida en las siguientes tablas:

Tabla 3.12. Inventario patrimonial francés. Valoración 2006.

Ministères	Valeur du parc	Part du patrimoine (en %)
Défense.	15.775.856.909	41,60
Économie, finances et industrie.	5.217.165.033	13,76
Affaires étrangères.	4.422.684.218	11,66
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.	3.414.761.152	9,00
Justice.	2.381.928.187	6,28
Équipement, transports, logement, tourisme et mer.	2.084.259.938	5,50
Jeunesse, éducation nationale et recherche.	1.167.615.783	3,08
Culture et communication.	1.066.002.773	2,81
Santé, famille et personnes handicapées.	555.565.353	1,46
Premier ministre.	520.522.124	1,37
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.	517.100.359	1,36
Domaine (biens non affectés).	321.775.845	0,85
Affaires sociales, travail et solidarité.	197.383.576	0,52
Outre Mer	107.375.432	0,28
Sports.	59.286.333	0,16
Conseil économique et social.	52.770.000	0,14
Écologie et développement durable.	42.399.326	0,11
Conseil constitutionnel.	15.169.440	0,04
Présidence de la République.	7.443.494	0,02
Total	37.927.065.275	100,00

Tabla 3.13. Inventario patrimonial francés. Composición 2006.

Ministères	Nombre d'immeubles évalués	Part sur total des biens évalués (en %)
Équipement, transports, logement, tourisme et mer.	9.088	33,32
Défense.	5.488	20,12
Domaine (biens non affectés).	4.139	15,18
ÉCONOMIE, finances et industrie.	2.207	8,09
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.	1.829	6,71
Justice.	1.571	5,76
Affaires étrangères.	1.043	3,82
Culture et communication.	552	2,02
Jeunesse, éducation nationale et recherche.	374	1,37
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.	371	1,36
Écologie et développement durable.	125	0,46
Affaires sociales, travail et solidarité.	134	0,49
Santé, famille et personnes handicapées.	125	0,46
Premier ministre.	95	0,35
Sports.	90	0,33
Outre Mer	22	0,08
Présidence de la République.	16	0,06
Conseil constitutionnel.	2	0,01
Conseil économique et social.	1	0,00
Total	27.272	100,00
(y compris les immeubles à l'étranger)		

(Fuente: ASSEMBLÉE NATIONALE, 2006)

En resumen, y desde un punto de vista práctico, la actuación del Consejo Inmobiliario del Estado, desde su creación en 2006 para coordinar la puesta en ejecución de la nueva política inmobiliaria pública francesa, ha llevado a un mejor conocimiento del patrimonio a gestionar, a una reducción de la superficie ocupada por los servicios públicos, a un ahorro de los costes de ocupación —asuntos ambos de los que nos ocuparemos seguidamente—, a una más racional política de amortización de locales, y a la definición de unas bases para la organización funcional del mantenimiento integral de los edificios públicos, siendo su mayor logro, en todo caso, la neta separación de funciones entre entidad propietaria —el Estado— y entidad ocupante —el servicio administrativo concreto al que se afecte el uso del inmueble—.

Por lo que se refiere a la reducción de espacios ocupados y costes a ellos vinculados, dicho objetivo se consideraba indispensable de cara a una racionalización de la gestión inmobiliaria tendente a la contención del gasto público y se afrontó aplicando dos normas de gran simplicidad: en primer lugar, el establecimiento de un módulo de ocupación máxima de 12 m²/ trabajador, aun cuando se encuentre aún en vías de aplicación; y en segundo lugar, la fijación de un techo para los precios de arrendamiento en el mercado, que va de los 400 €/ m²* año en París o los 350 €/ m²* año en el departamento colindante de Hauts-de-Seine a los 210 €/ m²* año de Lyon.

La aplicación de estas sencillas reglas tuvo sus frutos: la limitación de la superficie a ocupar permitió, entre 2007 y 2010, una reducción de la misma del 3% —esto es, unos 330.000 m², de los que 146.000 correspondieron al último de los años citados—, suponiendo un ahorro de unos 160 millones de euros. Y por lo que hace a la fijación de un módulo máximo de arrendamiento, ha conducido a la resolución o renegociación de numerosos alquileres, sobre todo en la aglomeración parisina, estimándose el ahorro logrado con esta medida en alrededor de 30 millones de euros anuales (PECRESSE, 2012).

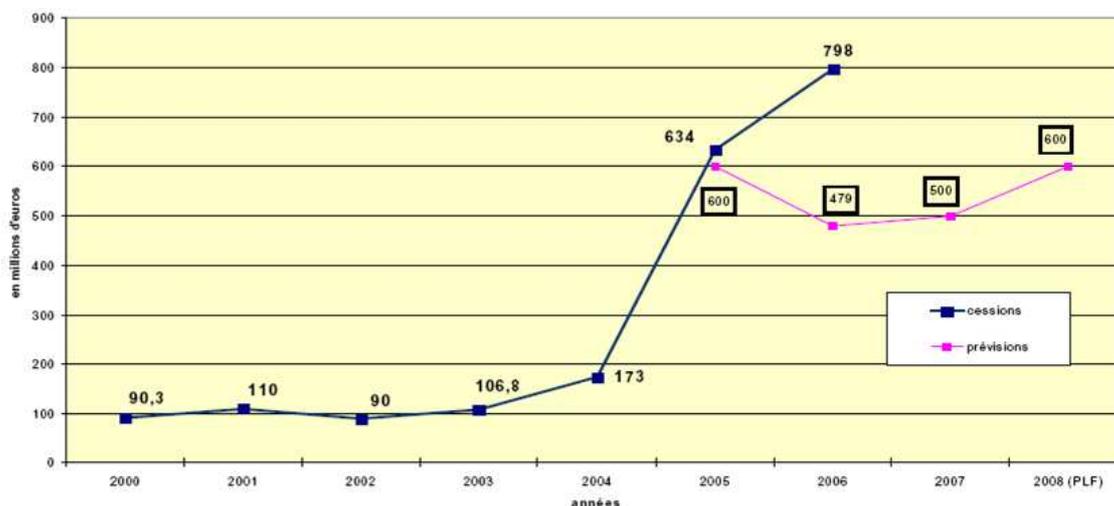
En otro orden de cosas, la racionalización introducida en los mecanismos de amortización de inmuebles innecesarios ha supuesto, en el periodo 2005-2010, unos ingresos en concepto de enajenación de inmuebles de 4.200 millones de euros, pasando desde los 90,3 millones registrados en el año 2000 a los 634 del 2005, los 475 de 2009 o los 505 millones de euros correspondientes al ejercicio 2010.

Tabla 3.14-Gráfico 3.12. Ingresos por enajenación de inmuebles. Francia (2000-05)

(en euros)

	• 2000	• 2001	• 2002	• 2003	• 2004	• 2005	• Cumul • 2000- 2005
Ministères civils	58.868.000	61.903.000	63.750.000	80.764.000	139.791.000	513.000.000	918.076.000
Défense	31.391.000	48.089.000	26.133.000	25.986.000	33.109.000	121.000.000	285.708.000
Défense/ministères civils (%)	53,32	77,68	40,99	32,18	23,68	23,59	31,12
Total	90.259.000	109.992.000	89.883.000	106.750.000	172.900.000	634.000.000	

Source : Service France Domaine



Fuente: Pecresse (2012)

Las enajenaciones supusieron para el erario francés cerca de 600 millones de euros en 2011, cuando se tenían presupuestados ingresos por importe de 400; de dichos ingresos, prácticamente el 90% fueron destinados a la amortización de la deuda pública nacional.

Por su parte, el plan plurianual de enajenaciones patrimoniales del Estado a acometer en el trienio 2012-2014 contempla la obtención de ingresos por importe de 2.200 millones de euros afectando a más de 1.800 inmuebles (PECRESSE, 2012).

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, el CIE tiene como tarea pendiente, según sus propias conclusiones (CIE, 2011) el análisis de la conveniencia de reservar determinadas tareas de la política inmobiliaria a los órganos centrales de la Administración, confiando otras a un operador sometido a las directrices y el control públicos. Esta posible evolución del marco estratégico de las propiedades públicas en Francia podría traducirse bien en la creación de una agencia o un ente de carácter societario dedicados a la gestión del patrimonio ocupado por los servicios del Estado, bien por establecer mecanismos de contractualización entre las partes concernidas —propietario, gestor, ocupante— en el seno de un marco financiero y contable adecuado a la naturaleza del negocio inmobiliario público.

No desearíamos finalizar este repaso por las líneas directrices de la política inmobiliaria pública francesa sin referirnos a que, contrariamente a lo que pueda suceder en nuestro país, estos temas han adquirido gran importancia en las tareas parlamentarias e incluso tenido trascendencia en la prensa tanto generalista como especializada.

A este respecto, no debe silenciarse la serie de artículos de Samuel-Frédéric Servière aparecidos sobre esta materia en el mensual SOCIÉTÉ CIVILE a partir de 2008 y consagrados a efectuar una severa y documentada crítica sobre los pormenores, aciertos y fracasos de la política inmobiliaria pública francesa, fundamentalmente en lo

relativo a la resistencia ofrecida por los ministerios a la hora de ofrecer datos veraces sobre el volumen de su patrimonio inmobiliario, o las triquiñuelas empleadas a la hora de contabilizar superficies de cara a la consecución del objetivo antes mencionado de una ratio de ocupación de 12 m²/ trabajador.

En este sentido, y pese a los buenos deseos de los responsables políticos, la realidad es que en 2009 la media de ocupación se escalonaba entre los 15 m²/ trabajador en los servicios centrales y los 18 m²/ trabajador en los descentralizados, alcanzando cifras ciertamente llamativas en determinadas instituciones, entre las que destacaban los 43 m²/ trabajador de la Agence d'évaluation et de recherche de l'Enseignement supérieur (SOCIÉTÉ CIVILE, 2009) y que se llegaban a pagar rentas de hasta 1.000 €/ m²* año frente a los 400 €/ m²* año preconizados desde el Consejo Inmobiliario del Estado y el Ministerio de Presupuestos .

3.4.- CONCLUSIONES

De cuanto hasta aquí hemos dicho resulta fácil deducir que la actividad inmobiliaria pública constituye una “*función corporativa*”, entendiendo por tal la función de una naturaleza e importancia tales para la organización y su futuro que debe estar indefectiblemente incluida en la estrategia corporativa general (ROULAC, 2001).

- Aspectos tales como el examen sistemático de la localización de activos inmobiliarios —ya existentes o por determinar— , la determinación del valor actual neto de las inversiones previstas, el cálculo de su rentabilidad, o la toma en consideración de los costes de mantenimiento de los inmuebles —edificios, solares y terrenos de cualquier naturaleza— cuya titularidad corresponde a la entidad pública, constituyen los elementos esenciales para adoptar el enfoque más adecuado en la gestión de la masa dominical pública.

- La dirección inmobiliaria pública, concebida de manera integral y con pleno respaldo del poder político —aún por definir e implementar en gran número de países de nuestro entorno—, aporta un valor añadido de inestimable importancia, que se traduce tanto en la política de adquisición y venta de activos inmobiliarios, como en la custodia eficiente del parque inmobiliario existente.

- La definición rigurosa de las necesidades de espacio de las distintas unidades administrativas y la fijación de una estrategia inmobiliaria acorde con el entorno en que ésta ha de implementarse, constituyen los factores decisivos para realizar exitosas operaciones inmobiliarias, financieramente satisfactorias y en un intervalo temporal razonable.

- Igualmente puede comprobarse a través de lo expuesto hasta ahora, que los modelos de gestión patrimonial adoptados por los países de nuestro entorno difieren fundamentalmente en aspectos de carácter organizativo mientras que coinciden en su objetivo básico, que no es otro que la mejora o la introducción, en su caso, de criterios de eficiencia en dicha gestión.

○ Esta finalidad pretende conseguirse a través de distintos mecanismos, siendo prácticamente coincidentes todas las Administraciones Públicas analizadas en atender fundamentalmente los siguientes: 1.- el control del gasto público mediante la reducción de la superficie de trabajo asignada a cada empleado público; 2.- la limitación del coste de los alquileres que sean precisos para el normal desenvolvimiento de la función pública; 3.- la optimización de los mecanismos de gestión patrimonial, centrados en la búsqueda del modelo de estructura organizativa más acorde con las características de la cartera inmobiliaria a administrar y la situación socioeconómica del país; y 4.- la obtención de ingresos netos mediante la enajenación de los inmuebles declarados innecesarios para el servicio público, lo que queda puesto de manifiesto en la Tabla 3.15 siguiente:

Tabla 3.15. Análisis comparativo 4

PAIS	OBJETIVO	TIPOS DE BIENES	GRADO DE CENTRALIZACION
ALEMANIA	Rentabilidad ordinaria	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (BiMA)
	Mantenimiento valor cartera		
	Limitación costes		
GRAN BRETAÑA	Control político	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (objetivos)/ Descentralizado (gestión)
	Limitación costes		
	Rentabilidad ordinaria		
ITALIA	Puesta en valor patrimonio	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (Agenzia del Demanio)
	Limitación costes		
	Rentabilidad ordinaria		
FRANCIA	Control político	Patrimoniales / Demaniales	Centralizado (objetivos)/ Descentralizado (gestión)
	Limitación costes		
	Rentabilidad ordinaria		

○ No nos consta, sin embargo, que ninguna de estas Administraciones emplee para la consecución de sus objetivos técnicas cuantitativas para la evaluación de la eficiencia utilizándose, por lo que se deduce de los documentos consultados, más el tradicional procedimiento de análisis cualitativo y de adopción de medidas de orden político sancionadas o rebatidas en la práctica por aplicación del clásico principio de “prueba y error”.

○ Este hecho viene avalado precisamente porque las principales carencias detectadas harían referencia a la falta de transparencia real en la gestión patrimonial, que se traduce en la asistemática publicación de datos concretos y actualizados sobre el estado y evolución de la cartera inmobiliaria, circunstancia que, como vimos anteriormente, se acentuaba extraordinariamente en nuestro país.

TERCERA PARTE.

CAPÍTULO 4. LA UTILIZACION DE TECNICAS CUANTITATIVAS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA EN LA GESTION DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS.

4.1.- INTRODUCCIÓN

Atendiendo a los objetivos específicos de profundizar en aspectos acotados de la Gestión Pública acometidos en esta tesis, nos planteamos en la parte de nuestra tesis que abre este capítulo el estudio sobre el empleo de uno de los métodos de análisis para la medición de la eficiencia en el seno de las Administraciones Públicas que mayor desarrollo ha experimentado en los últimos años, el denominado DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) aplicado tomando en consideración la composición y características de una cartera inmobiliaria de titularidad pública.

El contenido de esta parte final a que nos referíamos incluye, en este y los siguientes capítulos: **a)** una breve justificación de la necesidad de introducir la evaluación como un elemento básico de la gestión administrativa, junto con la descripción del método DEA como herramienta especialmente útil a la hora de evaluar la eficiencia de unidades administrativas, concebidas éstas en un sentido amplio; **b)** el análisis estadístico detallado de las variables utilizadas; **c)** la aplicación práctica del modelo a una realidad concreta, respecto de la cual se consignarán todos los elementos relevantes para el cálculo de eficiencia y resultados obtenidos; y **d)** el análisis estadístico y comentario crítico de dichos resultados.

Por último, y por considerarlo de gran interés, se procederá a efectuar una estimación de la productividad de las distintas áreas, utilizando para ello el Índice de Malmquist, generalizadamente reconocido como un instrumento especialmente válido a estos efectos.

La naturaleza propia de este trabajo nos lleva a concebirlo con el mayor rigor y amplitud, aunque sin pretender agotar con un ánimo exhaustivo el vasto y complejo panorama del análisis de datos en el campo de la Gestión y la Administración públicas en materia inmobiliaria.

4.2. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ASPECTOS GENERALES.

Para LIIKANEN (1997) *“la evaluación constituye un elemento esencial en la práctica de la moderna gestión del sector Público”*, y en ese convencimiento, la evaluación sistemática de los programas de gastos se ha convertido en una componente esencial de las iniciativas que tienen por objetivo la mejora de los procesos de asignación de recursos y el incremento de la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas.

Con carácter general, los motivos de estas iniciativas se identifican con el desarrollo de instrumentos que favorezcan el perfeccionamiento de los servicios públicos, la reducción de los déficits presupuestarios y la optimización en la asignación de recursos personales y materiales.

Establecida, pues, la trascendencia que para los poderes públicos debería tener la correcta evaluación de sus líneas de actuación y de las realizaciones concretas de ellas derivadas creemos llegado el momento de dedicar —siquiera brevemente— nuestra atención al propio concepto de evaluación.

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, no resulta fácil llegar a una definición que contenga la totalidad de matices que puede encerrar este término. Así, mientras que para la Tesorería Real Británica (2006) la evaluación consiste en *“un examen crítico y distanciado de los objetivos (marcados) y de la forma en que son realizados”* para el Consejo Científico de Evaluación de la Unión Europea (2001) *“evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en juego permiten producir los efectos esperados de dicha política y alcanzar los objetivos fijados”*, y el profesor Francisco ALVIRA (2002), por su parte, señala que *“evaluar es emitir juicios de valor, adjudicar valor o mérito a un programa / intervención, basándose en información empírica recogida sistemática y rigurosamente”*.

De estas tres aproximaciones, efectuadas desde tres ópticas diferentes, pero en absoluto incompatibles sino complementarias, podríamos extraer las características esenciales de aquello que se entiende por evaluación:

1.- la evaluación consiste en un examen, esto es, en un reconocimiento lo más exacto y cuidadoso posible de las cualidades, carencias y circunstancias significativas de un hecho, de un proceso o de una actividad.

2.- este examen debe estar presidido, en todo caso, por un sentido crítico que permita precisamente: i) en primer lugar, el discernimiento de las bondades y las deficiencias de lo sometido a estudio y, ii) en segundo lugar, el enjuiciamiento conjunto del hecho, el proceso o la actividad observados.

3.- para que pueda llevarse a cabo una labor de enjuiciamiento ecuánime resulta obligado un distanciamiento entre quienes efectúan esa valoración y el objeto de la misma; ello no quiere significar que una evaluación deba ser llevada a cabo necesariamente y siempre por personal no concernido en aquello que se evalúa, pero sí resulta evidente que la asepsia y la objetividad han de ser requisitos inexcusables de toda evaluación como tal.

4.- la evaluación atenderá, asimismo, a los elementos básicos de cualquier actividad o conglomerado de ellas sometido a examen —ya queramos llamarlo programa, política o cualquier otra rúbrica de análogo significado—; es decir: a) a los objetivos: “el qué” se pretende con la actuación a evaluar; b) a los medios a través de los cuales se pretenden alcanzar dichos objetivos: “el cómo” se van a ordenar o han sido ordenados los recursos personales implicados en la realización de las distintas actividades, de qué instrumentos materiales y financieros se les ha dotado, qué mecanismos de coordinación y control se han dispuesto, etc...; y c) a los efectos conseguidos: en suma, si se han obtenido los resultados esperados, y si los mismos se deben realmente a la actividad que está siendo evaluada y si existen desviaciones significativas entre lo conseguido y lo esperado.

5.- pero nada de esto sería posible, ciertamente, si no se contara con una información adecuada a los fines perseguidos, obtenida de manera ordenada, enfocada a su correcta utilización y rigurosamente seleccionada.

Profundizando en la caracterización de la evaluación, genéricamente entendida, creemos obligado identificar sus elementos esenciales, tal como son recogidos por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea (NAGARAJAN y VANHEUKELEN; 1997); así:

- las evaluaciones deben ser analíticas, fundamentándose en técnicas de investigación generalmente reconocidas.
- las evaluaciones deben ser sistemáticas, exigiendo una planificación minuciosa y el empleo coherente de técnicas seleccionadas.
- las evaluaciones deben resultar fiables, debiendo ofrecer similares resultados siempre que se empleen los mismos datos y sistemas de análisis, aun cuando la evaluación se efectúe por distintos equipos.
- las evaluaciones deben estar centradas en su objeto, evitando dispersiones perniciosas y esforzándose en tratar las cuestiones centrales del programa, tales como la pertinencia, la eficacia o la eficiencia del mismo; y , por último
- las evaluaciones deber ser inducidas por el usuario, significando que éstas deben ser concebidas y puestas en práctica de manera que proporcionen informaciones útiles a las decisiones, atendiendo las circunstancias políticas, las restricciones vinculadas al programa de que se trate y los recursos de todo orden disponibles.

Definida, pues, y caracterizada la evaluación, resulta legítimo efectuar una reflexión acerca de por qué resulta necesaria.

Para ALVIRA (s/f) resulta evidente que la evaluación de *“un conjunto sistemático y coherente de actividades y actuaciones realizadas con los recursos necesarios dirigidos a alcanzar unos objetivos determinados en una población definida”* tiene por objeto básico la mejora del mismo.

Sin embargo, detenernos en este umbral se nos antoja cicatero, prefiriendo ahondar en las razones específicas que avalan la necesidad de establecer sistemas generalizados de evaluación, y estableciendo las tres siguientes:

- la mejora de la gestión; en el sentido de que resulta de todo punto necesario conocer por los responsables de un programa de actuación dónde se sitúan los puntos fuertes y las debilidades del mismo o, lo que es lo mismo, cuáles sean los aspectos del programa que se desarrollan de manera adecuada y cuáles los que presentan disfuncionalidades; la evaluación concebida desde esta perspectiva es un instrumento efficacísimo para la reconsideración de los problemas de fondo que un determinado programa está llamado a tratar.

- la rendición de cuentas; dado que, en el seno de los sistemas democráticos occidentales y, muy especialmente, dentro de la Unión Europea se dan, cada vez más acusadamente, unas exigencias legales en materia de evaluación; ésta interesa por igual a los defensores y a los detractores del programa, tanto como a los ciudadanos afectados —que son todos, en término de contribuyentes—, centrándose, en este caso, en los efectos del programa y en la relación coste / beneficio y destinándose a mejorar la transparencia de la gestión pública.

- la mejora en la asignación de recursos financieros; esta razón de ser de la evaluación está claramente ligada, en el seno de la Unión Europea, a la responsabilidad en la gestión del gasto público: las restricciones presupuestarias provocan medidas tendentes a transferir recursos de los programas considerados ineficaces o improcedentes hacia programas considerados eficientes y conformes a los objetivos evolutivos de la Unión.

De cuanto hemos venido expresando hasta ahora se deduce el interés que para cualquier gestor de recursos públicos debe adquirir la evaluación como actividad sistemática destinada a la racionalización de los procesos de asignación y gestión de programas y a facilitar la evolución hacia un modelo generalizado de gestión por objetivos.

Como conclusión podemos afirmar que una correcta evaluación de las actividades desarrolladas por el Sector Público se convierte así en una pieza clave para:

- priorizar las diferentes alternativas de gasto en que se concretan los programas y planes de actuación, identificando y definiendo los objetivos encaminados a su satisfacción.
- orientar y disciplinar la gestión pública hacia la consecución de resultados.
- informar sobre el nivel de realización y sobre la continuidad y pertinencia de objetivos y prioridades y, en fin,
- asignar los recursos en función de las indicadas prioridades y los resultados alcanzados.

La práctica de la evaluación puede obedecer a distintas especificidades derivadas de los elementos objetivos, subjetivos, funcionales o técnicos que en ella concurren. Siguiendo tanto las aportaciones de la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco como a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y calidad de los Servicios (2010) se ha elaborado el siguiente cuadro resumen sobre los distintos tipos de evaluación que pueden plantearse, en el bien entendido de que una evaluación completa será el resultado de una combinación de los distintos tipos en él recogido.

Cuadro 4.1. TIPOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Criterio de Diferenciación	Tipo	Descripción
SUJETO EJECUTOR	Interna	Realizada por personal adscrito a la entidad gestora, los evaluadores internos deben tener los conocimientos necesarios para emprender la evaluación.
	Externa	Realizada por personal externo que puede contar con el conocimiento especializado necesario.
	Mixta	Realizada por un equipo mixto, puede beneficiarse de los aspectos positivos de las dos tipologías de equipos de evaluación expuestos anteriormente.
FUNCIÓN	Aditativa	Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.
	Formativa	Se realiza al final de la intervención para medir los resultados, suele estar orientada a la toma de decisiones para la reorientación de una política pública.
MOMENTO	Ex <input type="checkbox"/> ante	Se realiza antes de ejecutar una política pública con el objetivo de analizar su adecuación a las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito.
	Intermedia	Se realiza "a medio camino" en el periodo de ejecución de una intervención para obtener una foto fija de cómo se está desarrollando y que está consiguiendo el programa en el medio plazo.
	Ex <input type="checkbox"/> post	Se realiza finalizada la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos incurridos.
CONTENIDO	Diseño	Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa (racionalidad y coherencia de la intervención).
	Proceso	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia).
	Resultados	Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.
	Impactos	Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.
TECNICA	Cuantitativa	Emplea registros estructurados de observación y métodos estadísticos de análisis de datos.
	Cualitativa	Basada en la teoría fundamentada en la realidad toma en consideración la investigación fenomenológica, histórica o psico-social.

4.3. EL ANÁLISIS DE EFICIENCIA EN LA EVALUCION DE POLITICAS PÚBLICAS.

4.3.1. ASPECTOS GENERALES DEL PROBLEMA.

En este escenario que acabamos de definir, el análisis de eficiencia cobra una importancia capital al poner en relación los medios destinados para la ejecución de los planes y programas y las realizaciones de los mismos.

En nuestro país, Emilio ALBI (1992) preconizaba ya que el análisis de eficiencia deriva de un mandato constitucional —el contenido en el artº 31.2 CE, según el cual, *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*— que respalda, desde la máxima altura jurídica, todo lo positivo que puede proporcionar el fomento de la eficiencia económica, constituyéndose así ésta en un aspecto preferente del estudio y la práctica de la Hacienda Pública.

En cualquier caso, cuando de eficiencia se trata, ALBI (op. cit.) advierte de que *“con el término eficiencia económica hay que separarse del significado de la palabra en el Diccionario (virtud o facultad de lograr un efecto determinado) y dirigirse a su contenido técnico en teoría Económica”* sin dejar de lado que dentro de esta clase de eficiencia deberemos distinguir, a su vez, distintos tipos.

La idea que subyace realmente en el concepto de eficiencia económica es la negación del excedente —tanto de producción como de coste, en su caso—. Esto puede traducirse en que *“se esté obteniendo —en cada momento— la máxima productividad de acuerdo con los recursos empleados o, alternativamente, que el coste de obtener el nivel de producción sea mínimo”* (ALBI, 1992).

Siguiendo su exposición, *“la eficiencia técnica —o productiva— se logra si se alcanza el coste mínimo de obtener un nivel dado de producción o servicio con una combinación concreta de factores de la producción”*. Por el contrario, existirá ineficiencia técnica *“si se puede aumentar al menos una producción sin que disminuyan*

otras producciones y sin que aumente el consumo de los factores que se usan en una producción dada”.

Por su parte, mientras que para ALBI (op.cit.) *“la eficiencia asignativa implica alcanzar el coste mínimo de producir un nivel dado de producto o servicio cuando se modifican las proporciones de los factores de producción utilizados, de acuerdo con sus precios y productividades marginales”*, dicho concepto *“consiste para Farrell en elegir, de entre las combinaciones de inputs y outputs técnicamente eficientes, aquella que resulta más barata según los precios de los inputs”* (GARCÍA PRIETO, 2002).

El estudio de la eficiencia técnica centra su atención, pues, en el uso de los recursos humanos o de capital en la producción de uno o varios bienes y servicios. Es decir, se basa en utilizar unidades físicas, lo que implica dejar fuera del análisis el coste de los factores y la valoración de los ingresos obtenidos de la producción, mientras que los estudios de eficiencia asignativa persiguen conocer la combinación de factores de producción que aseguran un coste mínimo en la producción de un bien o servicio (TRILLO, 2002).

En esa misma línea, y en el mismo texto doctrinal, ALBI (1992) señalaba que *“para poder realizar un control de eficiencia en el Sector Público parece necesario que previamente pueda analizarse la eficiencia pública”*. Y es que si bien tradicionalmente la eficiencia ha constituido un parámetro bastante estudiado y trabajado desde el punto de vista económico en relación con unidades productivas, son relativamente recientes las investigaciones acerca de la eficiencia en el ámbito de las actividades sin ánimo de lucro. A este respecto, no debe olvidarse que, *“en primer lugar, los objetivos públicos son complejos y suelen contar con más dimensiones que los privados. En ocasiones los objetivos son difusos y generales, sin concreción alguna. Los bienes y servicios públicos se valoran sólo por sus costes generalmente (...) y el criterio de rentabilidad no se puede usar sin más correcciones en la actividad pública”*. Por otra parte, *“la gran diversidad de tipos de intervención pública de una sociedad moderna plantea la necesidad de aplicar formas diferentes de análisis microeconómico al control y evaluación de la eficiencia pública”*.

Esta temprana apreciación del problema se ha visto corroborada por los investigadores que han seguido la senda del análisis de la eficiencia en el sector público, lo que ha llevado a concluir que *“existen serias dificultades para valorar la producción pública, ya que a diferencia de lo que ocurre en el sector privado no existe una definición de lo que es una unidad de producto público y no existe un precio de venta del mismo”* (RUEDA, 2011).

Por último, no debemos olvidar que PEDRAJA, SALINAS y SUAREZ (2001) sintetizaron las dificultades que se plantean a la hora de evaluar las actividades públicas, los argumentos a favor de la eficiencia técnica frente a la asignativa en este supuesto, y las recomendaciones sobre la técnica de medición más apropiada para el sector público.

A nuestro entender, una manera de enfocar el problema es atender a los resultados obtenidos por las distintas unidades o servicios administrativos que puedan ser objeto de análisis, toda vez que, y siguiendo a THANASSOULIS (2001), consideramos que uno de los principales objetivos de la medición de resultados es poner de manifiesto distintos aspectos de la eficiencia.

Efectivamente, y por lo general, se piensa que la medición de resultados conduce a la elaboración de cuadros y tablas cuya sola plasmación en publicaciones técnicas o económicas justifica su razón de ser. Sin embargo, en un contexto de gestión por objetivos, esto no puede constituir más que el punto de partida de un verdadero ejercicio de interpretación de la medición de resultados. Así, resultará imprescindible realizar un análisis detallado y una cuidadosa observación de los datos consignados y su evolución para entender el proceso productivo con carácter general y obtener información que permita incrementar la eficiencia de las respectivas unidades de producción.

En el ámbito público, la práctica totalidad de países desarrollados —miembros de la Unión Europea o de la OCDE, por ejemplo— muestran gran preocupación por alcanzar unos niveles de referencia en lo que a la eficacia y la eficiencia de la gestión financiera pública respecta. Esta actitud se considera la única alternativa viable para mejorar la confianza de sus respectivos ciudadanos en las

Administraciones Públicas como gestoras de sus intereses y de unos recursos económicos limitados.

El interés que subyace tras esta preocupación es el poder desarrollar unos instrumentos que favorezcan la reducción del déficit presupuestario, necesidad acuciante en la actual coyuntura de crisis económica generalizada, y el deseo de mejorar los criterios de asignación de recursos, evitando la práctica habitual de aplicar políticas presupuestarias de reducción del gasto escasamente selectivas, tanto en lo que se refiere a los programas afectados como a la cuantificación de la restricción acordada.

Para lograrlo, se viene implantando progresivamente una cultura de gestión por objetivos con su correlato de responsabilidad por obtención de resultados, en la que estos últimos se evalúan en función de los recursos empleados.

Este modo de entender la gestión de los recursos públicos viene marcado por una mayor concreción de los resultados deseados y una mayor responsabilidad y flexibilidad de gestión para obtenerlos, lo que conlleva una triple exigencia: i) la de definir los objetivos de manera clara; ii) la de contar con una mayor precisión en la medida del resultado; y iii) la de generalizar la verificación de éste.

Resulta, pues, evidente que esta filosofía de gestión requiere el desarrollo de unos sistemas de medida altamente fiables tanto en lo que respecta a los objetivos como a los resultados. En cuanto a los primeros, deberán proporcionar información de su vinculación con los segundos, posibilitando la retroalimentación que permita el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones, orientándolo a la mejora de resultados y de la asignación de recursos. Por lo que se refiere a los segundos, deben configurarse en términos que los hagan útiles a los distintos fines perseguidos.

En resumen, los sistemas de medida de resultados —a los efectos que a nosotros nos interesan preferentemente— deben estar dirigidos a la obtención de una información que permita racionalizar los procesos de asignación de recursos y de gestión de programas de toda índole, y a facilitar la evolución hacia modelos realistas de gestión por objetivos donde el resultado se configure como un elemento esencial en los procesos de toma de decisiones (IGAE, 1997).

Dentro del marco que acabamos de definir, el análisis de eficiencia adquiere una capital importancia el poner en relación directa, si no inmediata, los medios dedicados a la ejecución de planes, programas o actividades aisladas y las realizaciones efectivamente conseguidas.

Y es que, precisamente, la eficiencia se ha entendido usualmente como un cociente entre las magnitudes aportadas y las obtenidas; esto es, y para el caso más simple, la eficiencia podrá expresarse como

$$\varepsilon = Y_{r0} / X_{i0} \quad \text{(Fórmula 4.1),}$$

expresión en la que Y_{r0} = Cantidad de output r producido por la unidad evaluada.

X_{i0} = Cantidad de input i consumido por la unidad evaluada.

No obstante, es bastante lógico pensar que una determinada unidad activa – para evitar la utilización del término “productiva” y dar así una mayor vocación de generalidad – maneja distintos inputs y ofrece varios outputs, lo que significa que nos hallaremos ante el nuevo concepto de eficiencia ponderada de inputs, es decir, que en su versión inicial más básica la eficiencia de la unidad que se pretende evaluar se define como la ratio de la suma ponderada de *outputs* con respecto a la suma ponderada de *inputs* (SANTIN, 2003):

$$\text{Max } h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s U_r Y_{r0}}{\sum_{i=1}^m V_i X_{i0}} \quad \text{sujeto a la condición de que} \quad \frac{\sum_{r=1}^s U_r Y_{rj}}{\sum_{i=1}^m V_i X_{ij}} \leq 1 \quad \text{(Fórmula 4.2),}$$

donde

Y_{r0} = Cantidad de output r producido por la unidad evaluada.

X_{i0} = Cantidad de input i consumido por la unidad evaluada.

Y_{rj} = Cantidad de output r producido por la unidad j.

X_{ij} = Cantidad de input i consumido por la unidad j.

U_r = Ponderación asignada al output r.

V_i = Ponderación asignada al input i.

El problema fraccional así formulado consiste en encontrar el conjunto de ponderaciones que maximizan el valor de los outputs de la unidad analizada con respecto a los inputs empleados, con la restricción de que, aplicando estas mismas ponderaciones a las restantes unidades, ninguna debiera tener una relación output/input

mayor que uno. Si, sujeto a esta restricción, fuera factible encontrar un conjunto de ponderaciones con las que la ratio de eficiencia de la unidad productiva evaluada sea igual a 1, entonces será considerada eficiente.

En caso contrario la unidad será considerada ineficiente, ya que incluso con el conjunto de ponderaciones más favorable puede encontrarse una ratio de eficiencia mayor.

El análisis de eficiencia lleva necesariamente aparejada una comparación, bien sea con distintas unidades m concurrentes, bien sea con el comportamiento de una única unidad a lo largo de un período de tiempo t determinado, estableciéndose así la eficiencia relativa del programa o, por reducción, de la unidad gestora encargada de llevarlo a la práctica.

Ello hace que los relativamente sencillos cálculos derivados de las Fórmulas 4.1 y 4.2 se compliquen al entrar en juego una cantidad m o t de cocientes que se pretenden relacionados.

El marco teórico básico para el estudio y medición rigurosos de la eficiencia fue definido por Farrell en su artículo “The measurement of productive efficiency”, publicado en el Journal of the Royal Statistical Society en 1957.

Farrell proponía que se considerara la eficiencia desde una perspectiva real y no ideal, en la que cada empresa o unidad productiva fuera evaluada en relación con otras extraídas de un grupo representativo y homogéneo. Así, la medida de la eficiencia sería relativa y no absoluta, y el valor de la eficiencia determinado para una empresa dada correspondería a la expresión de la desviación observada respecto de aquellas que se considerasen significativamente más eficientes.

La eficiencia técnica se referiría, pues, a la capacidad que poseería una empresa (o unidad de producción) para obtener el máximo nivel de producto dado un conjunto de aportaciones o insumos, o por el contrario, y a partir de un nivel predeterminado de producto, obtenerlo con la mínima combinación de insumos, o lo que es igual y como dijimos antes, *“alcanzar el coste mínimo de obtener un nivel dado de producción o servicio con una combinación concreta de factores de la producción”* (ALBI, 1992).

4.3.2. TECNICAS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA

Expuestas las premisas fundamentales que afectan a la evaluación de la eficiencia de la actividad pública, podemos señalar que, de acuerdo con BALAGUER (2002) existen distintos métodos para la determinación de la misma, pudiéndose distinguir dos grandes grupos entre ellos: los modelos que no utilizan una función de producción frontera y los que, por el contrario, sí la utilizan, tal como se sintetizará más adelante en el Cuadro 4.1.

ALBI (1992) recogía ya en su estudio que *“con los análisis de frontera se intenta estudiar la eficiencia de una unidad respecto del mejor comportamiento mostrado por algunas de las unidades de la muestra que formarán parte de la frontera. Las unidades eficientes se sitúan en la frontera de producción o coste; las ineficientes se encuentran por debajo de la frontera de producción o por encima de la frontera de coste”*.

RUEDA (2011) en este sentido matiza que, *“por un lado, las técnicas frontera ofrecen una medida de la eficiencia relativa de una unidad productiva por comparación con otras unidades similares”*, mientras que *“por otro lado, se encuentran las técnicas no frontera, que se basan en la elaboración de indicadores representativos de la actuación y gestión del sector público”*.

Centrándonos en las primeras de ellas, debemos señalar que las técnicas frontera se basan en la construcción de una función de producción a partir del total de unidades objeto de estudio, de modo que permiten realizar comparaciones entre aquellas que se sitúan en la frontera y operan de forma eficiente y aquellas otras que, por el contrario, se sitúan por debajo de la misma y no reúnen esta característica.

Dentro de los métodos basados en técnicas frontera cabría distinguir los que siguen una técnica paramétrica (a), esto es, aquellos que ajustan una forma funcional concreta —generalmente la función Cobb-Douglas— o los que no especifican apriorísticamente dicha forma funcional, denominados por ello no paramétricos (b), tales como el DEA o el FDH (Free Disposal Hull).

Estos modelos frontera no paramétricos pueden emplearse tanto para el análisis de la eficiencia en actividades lucrativas como para la misma tarea en el ámbito de la prestación de servicios públicos no retribuidos. Lo que ocurre es que, mientras que en el ámbito de la gestión empresarial existen técnicas alternativas para la evaluación de la misma, en el sector público no comercial los modelos frontera no paramétricos resultan ser las técnicas con mayor rigor económico que pueden utilizarse para el análisis de la eficiencia. La ausencia de precios de mercado que muestren claramente el sentido en el que evaluar la actuación de las entidades sin ánimo de lucro, constituye uno de los motivos por los que aquéllos se convierten en una importante herramienta para la evaluación de la gestión desarrollada por unidades administrativas públicas.

Para la profesora GARCIA-VALDERRAMA (2000), las ventajas que presentan estos métodos son, entre otras, las siguientes:

- permiten identificar las entidades ineficientes a partir de otras que son eficientes.
- constituyen un instrumento de diagnosis, dado que representan una importante herramienta para la fijación de políticas y asignación de recursos.
- permiten detectar los cambios en los niveles de eficiencia de una misma unidad en distintos períodos de tiempo.
- se erigen en un eficaz instrumento de medida en la consecución de objetivos y el control de costes.

El Cuadro 4.2, que se muestra en la página siguiente, viene a recoger sintéticamente cuanto acabamos de exponer:

CUADRO 4.2 Métodos de evaluación de la eficiencia económica

Métodos	Tipo de eficiencia que mide	Estimación funcional	Función Distribución	Ventajas
Método de comportamiento medio esperado	Global	Paramétrica	Función de costes	No es necesario determinar la frontera – coste mínimo posible Su especificación funcional es bastante simple Permite óptimos locales
Modelo de frontera determinista	Global	Paramétrica	Función de costes	No precisa datos de carácter temporal Permite óptimos locales
Modelo de frontera determinista	Técnica	Paramétrica	Función de producción	No precisa datos de carácter temporal Permite óptimos locales
Modelo de frontera estocástica	Global	Paramétrica	Función de costes	Permite captar el efecto de alteraciones externas sobre el resultado Permite óptimos locales
Modelo de frontera estocástica	Técnica	Paramétrica	Función de producción	Permite captar el efecto de alteraciones externas sobre el resultado Permite óptimos locales
Análisis Envolvente de Datos	Técnica	No paramétrica	Sin forma funcional (utilizan información de consumos y producción)	Simplicidad No es necesario hacer ninguna suposición sobre la forma funcional de la función de producción. No requiere tantas observaciones como el FDH.
FDH (Free Disposal Hull)	Técnica	No paramétrica	Sin forma funcional (utilizan información de consumos y producción)	No es necesario hacer ningún supuesto sobre la forma funcional de la función de producción.
Funciones de Distancia	Asignativa	No paramétrica	Sin forma funcional (utilizan información de costes y producción)	

Fuente: Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas. EKONOMIAZ nº 60.

4.3.3. EL DATA ENVELOPMENT ANALYSIS COMO HERRAMIENTA PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA.

En todo caso, y tal como señala RUEDA (2011), resulta incuestionable que “*la selección de la técnica más adecuada para cada tipo de análisis constituye una de las cuestiones fundamentales que hay que resolver en este campo de estudio*” y, en este sentido y siguiendo el parecer de la misma autora, cabe mencionar que entre las vías propuestas para medir la eficiencia del conjunto del sector público en España destaca la iniciada por VALLE (1989, 1992), ALVAREZ PINILLA (2001) y otros, que han venido considerando uno de estos modelos frontera no paramétricos, el DATA

ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA), como el método idóneo para estudiar la eficiencia de las unidades administrativas de carácter no productivo, si bien su campo de aplicación principal se ha visto restringido fundamentalmente a la actividad docente, la sanidad, la cultura, la Seguridad Social, los servicios asistenciales y, en otro orden, a la Defensa y orden público.

El modelo original del DEA fue desarrollado por CHARNES, COOPER y RHODES (1978). El auge experimentado por este método de análisis ha sido tal que COOPER, SEIFORD y TONE (2000), ofrecían ya un listado no exhaustivo —según sus propias palabras— de más de 1.500 títulos publicados sobre la teoría y práctica del DEA, cantidad que no ha hecho sino ampliarse en la última década.

THANASSOULIS (2001) afirma que, en un primer momento, el DEA se desarrolló como un método para la apreciación comparativa de la eficiencia de unidades organizativas tales como sucursales de entidades bancarias, escuelas, departamentos hospitalarios o cadenas de restaurantes.

Por su parte, Levitt y Joyce (1987) definen el DEA como una *“técnica matemática que permite medir la eficiencia de un conjunto de unidades productivas, a partir de una suma ponderada de outputs respecto de una suma ponderada de inputs”*. Esta técnica asume la existencia de una relación causal entre inputs y outputs, pero no efectúa ningún contraste sobre la misma.

El DEA es, por tanto, una técnica no paramétrica determinista, que está especialmente indicada para calcular la eficiencia de unidades activas —esto es que, en nuestra terminología, no tienen que identificarse con unidades de producción en sentido estricto— que presenten múltiples inputs y outputs.

Consiguientemente con su carácter no paramétrico, el método elude la imposición de una forma funcional determinada, dándose la circunstancia de que, básicamente, el modelo como tal emplea técnicas de programación lineal para comparar la eficiencia de un conjunto de unidades que generan outputs similares a partir de una serie de inputs cualesquiera.

Algunos autores – G^a VALDERRAMA, PEDRAJA Y SALINAS (1994), entre otros – consideran como ventajas del DEA las siguientes:

- permite el análisis de unidades con múltiples inputs y outputs
- no exige el establecimiento previo de una forma funcional que relacione unos y otros
- tanto inputs como outputs pueden expresarse en unidades de medida diferentes
- ofrece información acerca del nivel de eficiencia de cada una de las unidades analizadas, lo que resulta de suma importancia desde una perspectiva gerencial
- se trata de una técnica que permite prescindir del factor precio, por lo que resulta especialmente idónea en el ámbito público.

Pero también ponen de manifiesto sus limitaciones, tales como que:

- las unidades a estudiar deben ser homogéneas, debiéndose desechar las observaciones perturbadoras que permiten conocer la eficiencia de cada unidad respecto del conjunto de las que son objeto de estudio (eficiencia relativa), pero no respecto de lo que sería una eficiencia absoluta.

SANTIN (2003), por su parte, considera que el DEA presenta una serie de características que le hacen especialmente útil para la evaluación de la eficiencia de las unidades productivas.

Así, i) la principal ventaja de esta técnica es que a diferencia de los métodos paramétricos no impone ninguna forma funcional *a priori* sobre los datos. Esto es, la eficiencia no es evaluada sobre la base de una función de producción ideal; los índices de eficiencia se calculan a partir de las mejores prácticas observadas.

ii) en segundo lugar, el modelo DEA se adapta al carácter multidimensional de determinadas actividades productivas así como a la ausencia de precios de mercado para determinados inputs.

iii) es un método sumamente flexible que establece pocos supuestos a la hora de trazar la frontera productiva y permite introducir factores que están fuera del control de las unidades analizadas; y por último

iv) permite ofrecer objetivos a las unidades evaluadas ineficientes, bien a través del aumento de outputs o la reducción de inputs bajo el control de la unidad productiva y mediante la eliminación de las holguras existentes.

Entre sus debilidades, este profesor destaca las siguientes:

- a) el DEA, dado su carácter determinista, estima la frontera productiva sin realizar ningún tipo de supuesto acerca de la forma de la distribución del término de error. Por otro lado, el carácter no paramétrico del modelo hace que las variables incluidas no posean propiedades estadísticas y que la contrastación de hipótesis resulte imposible.
- b) las medidas de eficiencia derivadas del DEA pueden ser muy sensibles al número de observaciones y al número de variables incluidas en el modelo. A medida que aumenta la relación *variables / tamaño de la muestra*, la habilidad del DEA para discriminar disminuye significativamente.

Por lo que a esta aproximación al modelo se refiere, debemos señalar que la elección del modelo DEA en los estudios de eficiencia de las entidades públicas ha venido determinada por su sencillez conceptual y su versatilidad como herramienta de trabajo, que permite eliminar gran parte de las dificultades inherentes al análisis de los servicios públicos, entre las que cabría mencionar el característico elemento prestacional y la ausencia de sistemas de registro contable generalizados.

Desde el punto de vista matemático, y como acabamos de señalar, el DEA se plantea como un problema de programación lineal que permite el análisis de la eficiencia, sujeto a una serie de restricciones.

La formulación básica del modelo en forma de programación fraccional es la siguiente:

$$Max_{(u,v)} h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{r0}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{i0}} \quad \text{(Fórmula 4.3)}$$

sujeto a las siguientes restricciones:

$$\begin{aligned} \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij}} &\leq 1; j = 1 \dots n \\ u_r, v_j &\geq 0; \quad r = 1 \dots s; \quad i = 1 \dots m \end{aligned} \quad \text{(Fórmula 4.4)}$$

donde —según FERNÁNDEZ SANTOS Y FLÓREZ LÓPEZ (2005)— en el numerador del cociente **(1)** se encuentra la suma de y_{r0} , que representa la cantidad de outputs (1,2, ... r) producidos por la unidad evaluada, multiplicados por los coeficientes de ponderación (u_1, u_2, \dots, u_r) que pueden ser asociados al output ($y_{10}, y_{20}, \dots, y_{r0}$). Por otra parte, en el denominador se sitúa la suma de x_{i0} , que representa la cantidad de inputs (1, 2, ... i) utilizados por la unidad evaluada en la producción de los outputs recogidos en el numerador, multiplicados por un coeficiente de ponderación (v_1, v_2, \dots, v_i) asignado a cada *input* correspondiente ($x_{10}, x_{20}, \dots, x_{i0}$) y que es distinto para cada unidad.

Así, cada vez que se estudia la eficiencia de una unidad productiva (o Decision Making Unit, DMU en la terminología técnica al uso), el programa tratará de encontrar el conjunto de pesos (u_r, v_i) que maximicen el valor del output de la unidad analizada con respecto al coste de sus inputs consumidos, obteniéndose el ratio de eficiencia de cada DMU.

A partir de las ponderaciones (u_r, v_i) para cada unidad de producción, las restricciones mencionadas pretenden asegurar que el cociente resultante de la ecuación **(1)** no sea superior a 1 para ninguna de las unidades estudiadas. De forma esta forma, una DMU se considera eficiente cuando el resto de unidades no presentan una valoración superior a ella, alcanzando h_0 el valor 1; siendo ineficientes aquellas otras unidades que toman valores de h_0 entre 0 y 1. En resumen, cuando $\varepsilon_i = 1,00$, la unidad estudiada se cataloga como eficiente, mientras que cada $\varepsilon_i < 1,00$ indica que la unidad se comporta de forma más o menos ineficiente respecto a las que se encuentran en la frontera según el valor de ε_i se vaya alejando más o menos del valor unidad.

4.4. EL ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA EN EL SECTOR INMOBILIARIO: UNA APROXIMACION.

Sentadas las premisas básicas de la pertinencia, por no decir obligatoriedad, del análisis de eficiencia en la evaluación de las políticas públicas, deberíamos plantearnos la procedencia de hacer extensivo un estudio de esta naturaleza al campo inmobiliario público, tal y como el que pretendemos elaborar.

En este sentido, cabe señalar que los estudios de eficiencia inmobiliaria encontraron carta de naturaleza en la literatura científica a partir de los últimos años setenta, y más concretamente a partir de los trabajos de FAMA (1965, 1970), SAMUELSON (1965) y otros autores sobre la eficiencia del mercado de capitales o Efficient Market Hipótesis, EMH en su abreviatura en inglés.

Desde un punto de vista económico, el inmobiliario no difiere de cualquier otro tipo de mercado, pudiendo definirse como el marco de encuentro entre la oferta y la demanda de bienes y servicios de naturaleza inmobiliaria. La amplitud de la definición determina que el mismo sea, intrínsecamente, susceptible de segmentarse en distintos submercados, tales como el residencial, el terciario, el de distribución comercial o el de carácter industrial, determinando cada uno de ellos la aparición de cuestiones específicas para los promotores, inversores, consumidores y analistas.

A este respecto, no puede dejarse de lado que los bienes inmuebles no sólo representan una parte considerable de la riqueza de un individuo, sino también una parte muy significativa de la economía nacional. Más concretamente, los bienes raíces constituyen aproximadamente el diez por ciento de la producción total de la economía de los Estados Unidos. Constituye una dramática realidad, puesta muy recientemente de manifiesto, que cuando cae el valor de los inmuebles, el volumen de actividad del sector financiero y del sector de la construcción —junto con el de otros muchos sectores productivos estrechamente relacionados con ambos— también disminuye y el desempleo aumenta significativamente. Es evidente así que los activos inmobiliarios forman parte integrante de la economía global y que, por lo tanto, los cambios en el valor de activos inmobiliarios o el volumen de sus transacciones tienen consecuencias reflejas en casi todos los sectores de la economía.

Por otro lado, los bienes inmuebles son los elementos esenciales de la denominada *economía urbana*, que es, precisamente, aquella rama de la Ciencia Económica que tiene por objeto explicar los mecanismos de formación de los precios de los edificios y terrenos susceptibles de integrarse en la actividad productiva, entendida ésta en los términos más amplios, y su distribución en el marco territorial.

La estrecha relación existente entre actividad económica y bienes inmuebles justificó para algunos autores el planteamiento de los análisis acerca de la eficiencia o ineficiencia del mercado inmobiliario, ya que una ineficiencia potencial de un mercado estrechamente interrelacionado puede tener fuertes implicaciones para la economía general.

De ahí que, en los Estados Unidos de América, el análisis de la eficiencia de este tipo concreto de mercado haya alcanzado un cierto auge, fundamentalmente en los siguientes campos: a) la especial configuración del mercado residencial norteamericano ha determinado que las investigaciones sobre este submercado se haya centrado en la vivienda unifamiliar a nivel local; b) la segunda categoría objeto de estudio se centra en los locales comerciales, los edificios de oficinas y los de uso industrial, o lo que es lo mismo, en lo que podríamos denominar inmobiliario productivo (terciario más industrial, en la terminología al uso en nuestro país); c) especial interés de los investigadores ha recibido la eficiencia en la actuación de los REIT's (Real Estate Investment Trusts), o Fondos de Inversión Inmobiliaria, dada la enorme cantidad de activos de la más variada procedencia que son capaces de captar estos instrumentos de inversión colectiva; y d) muy escasos resultan ser los estudios dedicados a la evaluación de la eficiencia del mercado de suelo (MAIER & HERAT, 2009).

Centrándonos en los estudios que hayan podido tener una mayor trascendencia dentro del mercado inmobiliario de oficinas —por ser el que a nosotros más nos pueda interesar—, resulta obligado citar los estudios de ROSEN (1984), WHEATON (1987), TORTO-WHEATON (1988) y DI PASQUALE-WHEATON (1996).

Así, para ROSEN (1984), que efectuó su análisis sobre un elevado número de edificios de oficinas de San Francisco (California) bajo la hipótesis de que los mecanismos de formación de los precios en el sector obedecían a un patrón periódico, el funcionamiento del mercado estudiado no se hallaba presidido por parámetros de

eficiencia, elaborando el primero de los modelos econométricos sobre mercados inmobiliarios (GRANELLE, 1998).

WHEATON (1987), por su parte, analizó el comportamiento del mercado de oficinas en diez áreas metropolitanas estadounidenses, basándose en la hipótesis de la existencia de una tasa de desocupación cíclica, y llegando a la conclusión de que el comportamiento de aquel resultaba igualmente ineficiente.

En un desarrollo posterior, Raymond G. TORTO y William C. WHEATON (1988) intentaron relacionar dos variables que llamaban su atención: las tasas de desocupación en los edificios de oficinas y la evolución temporal de las rentas esperadas de los mismos. Su principal conclusión fue que los niveles de desocupación estructural observados determinaban, de continuar en un futuro más o menos dilatado, unas proyecciones ciertamente pesimistas en la evolución de las rentas, que cifraban en una caída de en torno a un 30% de las registradas en el lustro precedente, advirtiendo de la necesidad de tener muy en cuenta la evolución de la inflación prevista para la conversión en reales de los decrecimientos nominales previstos.

Finalmente, Denise DI PASQUALE y el propio William C. WHEATON (1996) presentaron sus modelos econométricos para los distintos segmentos del mercado inmobiliario, con vocación general aun cuando basados en los datos de distintas aglomeraciones urbanas norteamericanas, que llevaron a concluir sobre de la ineficiencia de la forma de comportarse del mercado inmobiliario productivo estadounidense (WHEATON, 1999).

En resumen, podemos señalar que, por lo que respecta al sector terciario, su mercado inmobiliario aparecería como ineficiente, si bien esta circunstancia pueda ser achacada a factores determinantes tales como la falta de fiabilidad de las fuentes de información (agentes interesados), desconocimiento de los precios reales de las transacciones (diferencia entre valor de oferta y valor de cierre de las operaciones de venta y/o alquiler), variabilidad de los precios en función de las características del bien inmueble (superficie, antigüedad, dotaciones, ubicación, estado de conservación) que pueden condicionar, cuando no alterar los resultados del análisis efectuado.

En todo caso, resulta evidente el interés y trascendencia que este tipo de análisis de eficiencia vienen despertando en la comunidad científica al menos en los últimos treinta años, por lo que, con lo dicho hasta ahora, creemos más que justificada y fundamentada la necesidad y conveniencia de afrontar nuestro estudio sobre la eficiencia inmobiliaria en el seno de las Administraciones públicas con arreglo a los parámetros expuestos en el siguiente capítulo.

CAPITULO 5. APLICACIÓN PRÁCTICA DE TÉCNICAS PARA LA EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE LA GESTION INMOBILIARIA PÚBLICA: EL EMPLEO DEL DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) Y EL ANALISIS SIMPLIFICADO.

5.1. OBJETO Y AMBITO DE APLICACION DE LAS EVALUACIONES A EFECTUAR

El objetivo del presente capítulo de nuestra tesis puede considerarse triple puesto que su primer propósito es evaluar la aportación que efectúa a la producción de una determinada estructura organizativa pública la composición y características de su cartera inmobiliaria, desagregada por Áreas funcionales, y definida aquella en términos de eficiencia relativa (a).

Por otra parte, se busca estudiar lo que podríamos denominar la “eficiencia intrínseca” de dicha cartera, en los términos que más adelante definiremos y desde una doble vertiente: la que se sirve del DEA (b.1) y la que emplea un método simplificado para la medición de la eficiencia (b.2).

Y, por último, se pretende investigar igualmente la evolución de la aportación de esta cartera a la eficiencia de la organización mediante el estudio de la productividad total de los factores y detectar, en la medida de lo posible, las pautas de comportamiento de los parámetros empleados en su caracterización para extraer unas conclusiones con base científica y proponer las medidas correctoras que, en su caso, se juzguen más adecuadas, contribuyendo a la definición de estrategias de gestión de los patrimonios de titularidad pública (c).

Como no podría ser de otra manera, el objeto de análisis de los estudios que se expondrán seguidamente lo constituye la cartera inmobiliaria de los servicios centrales de una Administración Pública, a la que se ha querido dotar de generalidad en el sentido de que los Departamentos o Áreas funcionales que la integran, y que ascienden a catorce, cubren todo el espectro de la gestión pública en cualquier sistema democrático de corte occidental (Administración general, Finanzas, Seguridad, Defensa, Educación, Sanidad, etc...).

La configuración de las Áreas funcionales para nuestro análisis se ha efectuado con arreglo a un triple criterio: i) no diferenciarse mucho de la estructura funcional que, tradicionalmente, ha tenido la Administración General del Estado en nuestro país aun cuando seamos conscientes de las reestructuraciones que, periódicamente y con sustento en el artº 2.2.j) de la Ley 50/ 1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se vienen efectuando.

ii) obtener, así, una serie suficientemente representativa de medidas que permitan un adecuado estudio estadístico; y, a la par,

iii) limitar la amplitud del estudio a una cantidad manejable de observaciones.

Las técnicas a emplear serán, por una parte, el *Data Envelopment Analysis*, cuyos elementos característicos quedaron expuestos en el Capítulo anterior, para la medición estandarizada de la eficiencia; el *índice de Malmquist* para la evaluación del crecimiento productivo, tal como recomienda el *Manual de Medición de la productividad de la OCDE (2000)*, constituyendo el método más generalmente aceptado para la medición del citado parámetro; y el que denominamos *Análisis Conjugado*, para la medición simplificada de la eficiencia inmobiliaria, cuyas líneas maestras expondremos en el correspondiente apartado de este Capítulo.

Pasamos, pues, a la exposición detallada de cada uno de los aspectos recién mencionados.

5.2. EL EMPLEO DEL DATA ENVELOPMENT ANALYSIS EN LA EVALUACION DE LA EFICIENCIA INMOBILIARIA PÚBLICA.

5.2.1. SECCIÓN PRIMERA.

ESTUDIO DE LA APORTACION DE LOS COMPONENTES DE LA CARTERA INMOBILIARIA A LA EFICIENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA.

Desde el punto de vista de esta tesis, la evaluación de la aportación que la composición y características de su cartera inmobiliaria efectúa a la producción de una determinada estructura organizativa pública se nos antoja fundamental. Es evidente que resulta del máximo interés conocer cuán eficiente sea el conjunto de bienes inmuebles que una administración pública emplea para la prestación de sus servicios a los ciudadanos, en sí mismo considerado; pero no menos importante será averiguar cómo contribuye el elemento inmobiliario a la eficiencia de la organización.

Por ello, dedicaremos la primera parte de estas aplicaciones prácticas de técnicas para la evaluación de la eficiencia de la gestión inmobiliaria pública al análisis pormenorizado de la repercusión que, en la producción de una organización administrativa, adquiere el elemento inmobiliario de la misma.

5.2.1.1°. PLANTEAMIENTO Y METODO

Como ya se ha anticipado en el Capítulo anterior, se ha optado por el empleo del *Data Envelopment Analysis* (DEA), o análisis envolvente de datos, en este estudio entre otras por las siguientes razones (GOÑI, 1998):

- i.- su amplia difusión a nivel teórico, lo que ha contribuido a su perfeccionamiento y otorgado a la técnica una generalizada aceptación en el seno de la comunidad académica como herramienta de gran utilidad para la evaluación de la eficiencia de los servicios públicos.
- ii.- el hecho de que, a través del DEA, es factible determinar la eficiencia técnica de las distintas unidades que se incluyen en el análisis en relación con las restantes del conjunto analizado, considerándose que una unidad es eficiente cuando para un determinado nivel de consumo de recursos consigue maximizar el nivel de producción

(orientación al output), o cuando para un determinado nivel de producción la unidad logra minimizar los recursos consumidos (orientación input).

iii.- el que la técnica posibilite el cálculo de un indicador global de eficiencia técnica, que permite la comparación de estructuras productivas, tanto de bienes como de servicios, lo que supone una clara ventaja frente a otros sistemas de medición.

iv.- la posibilidad de considerar múltiples outputs e inputs, lo que permite la introducción de un suficiente número de parámetros para obtener una más correcta evaluación de las unidades estudiadas, y

v.- la prestación que desde el punto de vista del análisis de gestión que nos ofrece esta técnica, al poderse establecer qué parte de la ineficiencia es imputable a que una unidad no esté utilizando sus recursos de forma adecuada y determinarse el peso específico que los respectivos inputs y outputs tienen en la determinación de la eficiencia de cada unidad.

La exposición de los principios y características esenciales de la técnica DEA también se ha efectuado con anterioridad, por lo que pasaremos seguidamente a desarrollar pormenorizadamente su aplicación metódica, comenzando por lo relativo a la descripción detallada de las variables adoptadas y datos para su cuantificación.

5.2.1.2°. VARIABLES UTILIZADAS Y DATOS DE SOPORTE

Trataremos en este epígrafe de explicar cuáles son las variables elegidas en la realización de este primer estudio, atendiendo tanto al concepto mismo del parámetro que se trata de analizar como a las premisas básicas que contribuyen a configurarlo.

Así, tendremos:

Uno. Variable dependiente

La variable dependiente (ϵ) no es otra que la eficiencia técnica, que se determinará precisamente por aplicación de los algoritmos de programación lineal que integran el modelo DEA.

Recordemos que la eficiencia técnica indica el grado de aptitud de una unidad activa, generadora tanto de bienes como de servicios, para obtener el máximo nivel de producción dados unos insumos determinados o para, a partir de un nivel prefijado de producto, obtenerlo a partir de la mínima combinación de aquéllos.

Dos. Variables independientes

En el análisis de eficiencia efectuado utilizando la técnica DEA, las variables independientes están constituidas por las aportaciones o insumos (inputs) que se efectúan a la unidad considerada y los productos (outputs) – bienes o servicios – por ella generados.

Como señala acertadamente la profesora G^a VALDERRAMA (1996), la primera fase en la implantación del modelo DEA consiste en la selección adecuada de estas variables, toda vez que las mismas van a condicionar la utilidad del mismo.

En el presente caso, se han elegido como variables independientes las siguientes:

i.1) Inputs. Caracterización.

U₁ (Superficie): esto es, la extensión superficial de los distintos locales ocupados sobre rasante por los servicios administrativos generales adscritos al área funcional de que se trate, expresada en metros cuadrados construidos sobre rasante. Esta elección obedece a que la superficie bajo rasante se destina con carácter habitual a archivos, aparcamiento y dependencias de instalaciones o servicio, no aptas para su ocupación por parte del personal con carácter permanente.

Su formulación algebraica básica es:

$$u_1 = SC'_{sr} / 10.000, \text{ con } SC'_{sr} = \sum_{i=1}^n SC_{sr i} \quad \text{[Fórmula 5.1],}$$

en la que $i=1, \dots, n$ son los distintos locales y dependencias ocupados por cada área funcional.

En la presente tesis, que no tiene por objeto específico el análisis de una realidad concreta sino exponer mecanismos posibles de acción en la gestión de grupos de bienes inmuebles de titularidad pública con carácter general, se ha procedido a la elaboración de una base de datos “ad hoc”.

Dicha base se ha construido, en parte, sobre los datos que fueron puestos a nuestra disposición durante el periodo de docencia de estos estudios de Doctorado por la Dirección General del Patrimonio del Estado, a partir del informe presentado ante el Pleno de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos, celebrada en Madrid el 14 de abril de 2002. En cualquier caso, la autorización para su empleo no alcanzaría su divulgación pública, aun cuando debe señalarse que bastantes de estos datos puede obtenerse tanto de registros públicos como de las distintas páginas web de los departamentos ministeriales y de la propia Sede Electrónica del Catastro.

Se adjunta cuadro resumen de la misma (Cuadro 5.1) por áreas funcionales:

Cuadro 5.1. Superficie construida sobre rasante por área funcional

		m ²
Área (abr ^a .)	ADMINISTRACION PUBLICA (AAP)	39.191
	AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (APA)	69.830
	ASUNTOS EXTERIORES (AAE)	66.371
	INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (ACT)	54.647
	PRESIDENCIA (APR)	41.515
	MEDIO AMBIENTE (AMA)	53.191
	JUSTICIA (AJU)	41.630
	SANIDAD Y CONSUMO (ASC)	40.551
	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (ATAS)	67.127
	INTERIOR (AINT)	36.607
	INFRAESTRUCTURAS (AINF)	111.874
	EDUCACIÓN Y CULTURA (AEC)	111.016
	ECONOMÍA Y HACIENDA (AEH)	195.043
	DEFENSA (ADE)	83.913
	TOTAL	1.012.506

Observaciones.- Del input *superficie* puede predicarse una inelasticidad matizada. Efectivamente, existe en la práctica un cierto grado de esponjamiento en la utilización de espacios de trabajo, susceptibles de ser llenados con más trabajadores, reduciendo así la densidad ocupacional (m^2 / persona) y consiguientemente los costes derivados de la tenencia de superficie de trabajo. Pero no es menos cierto: (i) que existen unos umbrales mínimos de ocupación a respetar, aún no de unánime aceptación; (ii) que no todos los edificios que integran la cartera inmobiliaria de una Administración Pública son susceptibles del mismo aprovechamiento, dándose la circunstancia de que a mayor vetustez menor es la capacidad de adaptación de espacios; y (iii) que la reconversión de espacios exige, durante el tiempo de ejecución de las obras, la concertación de arrendamientos temporales que, por unas u otras razones, acaban convirtiéndose, en ocasiones, en permanentes.

A esto debe sumarse la vocación de centralidad de los organismos públicos, derivados históricamente de la necesaria cercanía de las Secretarías de despacho a las residencias regias y más tarde por la necesidad de, aun descentralizando dependencias, no alejarlas de las primigenias sedes ministeriales lo que conduce, inexorablemente en la práctica a ubicaciones más o menos céntricas que repercuten directamente, como veremos seguidamente, en el encarecimiento del espacio utilizado por las dependencias públicas.

En todo caso, lo único cierto es que cuantos planes de reubicación u optimización inmobiliaria ha planteado la Administración Pública española en los últimos veinte años no han pasado de una formulación puramente teórica, siendo aplaudidos en público y sistemáticamente boicoteados en privado.

Como ya hemos tenido ocasión de mencionar en su momento, este hecho no resulta ser privativo de nuestro país sino que constituye un verdadero “modus operandi” de muchos de los gestores de espacios de trabajo públicos allende nuestras fronteras.

U_2 (**Personal**): viene a representar los medios personales afectos a las tareas desarrolladas en las superficies consideradas en el input u_1 .

Su formulación algebraica es

$$u_2 = (a \cdot x_1 + b \cdot x_2 + c \cdot x_3) \cdot d, \quad \text{[Fórmula 5.2]}$$

siendo $x_1 = n^\circ$ empleados públicos de nivel superior, $a = 1,00$;

$x_2 = n^\circ$ empleados públicos de nivel medio, $b = 0,85$;

$x_3 = n^\circ$ empleados públicos de nivel básico, $c = 0,60$;

$d =$ aportación personal externo (contrataciones de servicios), con valor variable comprendido entre 1,15 y 1,20.

La explicación de los parámetros de ponderación elegidos es la siguiente:

- Por lo que hace a la discriminación por niveles entre los empleados públicos, se tiene en cuenta el cociente entre la duración expresada en años del periodo total de formación exigible para cada nivel desde el inicio de la enseñanza obligatoria y el máximo de este valor, teniéndose:
i) nivel superior.- $26 - 6 = 20$; $20 / 20 = 1,00$; ii) nivel medio.- $23 - 6 = 17$; $17 / 20 = 0,85$; iii) nivel básico.- $18 - 6 = 12$; $12 / 20 = 0,60$; valores que se consideran bastante representativos de la aportación que efectúa cada nivel considerado atendiendo a su formación y del grado de asunción de responsabilidades derivado de su actividad.
- Por lo que se refiere a la aportación de personal externo, la variable se ha determinado como media ponderada de lo que representan, en porcentaje, las partidas consignadas en los presupuestos de gastos en concepto de “trabajos realizados por otras empresas y profesionales” — que incluyen, entre otros, los gastos de limpieza y aseo, seguridad, postales, o estudios y trabajos técnicos— respecto del total de gastos corrientes en bienes y servicios para distintas áreas funcionales consideradas.

Por razones de simplificación se ha optado por considerarlo de aplicación selectiva para tres clases de áreas ($d = 1,15$ para AAE, AINT y

ADE; $d= 1,185$ para AAP, APA, ATAS y AEH; y $d= 1,20$ para ACT, APR, AMA, AJU, ASC, AINF y AEC), habiéndose podido observar que cuanto menor es el tamaño relativo del Área —tomando como referencia la cuantía del presupuesto de su Capítulo 2— mayor es el presupuesto dedicado al pago de servicios externalizados.

Para el presente trabajo se ha contado con datos procedentes del Registro Central de Personal referidos al periodo comprendido entre los meses de enero de 2009 y julio de 2011, habiéndose establecido —en aras de la manejabilidad de datos— un único cuadro global de carácter invariable, que se inserta seguidamente .

Cuadro 5.2. Empleados totales por área funcional

AREA	NP
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	1.204
AGR., PESCA Y ALIMENTACION	1.546
ASUNTOS EXTERIORES	1.623
INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	1.698
PRESIDENCIA	1.684
MEDIO AMBIENTE	1.711
JUSTICIA	1.234
SANIDAD Y CONSUMO	1.350
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	2.216
INTERIOR	1.035
FOMENTO	3.381
EDUCACION Y CULTURA	3.621
ECONOMIA Y HACIENDA	6.025
DEFENSA	2.691
TOTAL	31.019

Observaciones.- Por lo que hace al input *personal*, un sistema de carácter funcional predetermina la inelasticidad del mismo. Los mecanismos de incorporación y desvinculación de la función pública aparecen claramente tasados en la mayor parte de las administraciones públicas de corte tradicional siendo, por lo general, bastante rígidos en cuanto a su aplicación. Por ello, no cabe esperar fluctuaciones significativas de este input en el corto y medio plazo. Buena prueba de cuanto decimos es que mientras que en enero de 2009 el número de efectivos de la Administración General del Estado española destinados en Departamentos ministeriales alcanzaba la cifra de 120.309 personas, en enero de 2011 eran 118.532 los empleados públicos en idéntica situación, esto es, el 98,52% del dato de partida, debiéndose esta disminución, fundamentalmente, a las bajas por jubilación o defunción que no eran renovadas al reducirse muy significativamente la oferta pública de empleo —5.796 plazas para

funcionarios (2008); 1.399 (2009); 548 (2010) y 621 (2011); manteniéndose esta tendencia hasta el momento presente con 386 plazas para el año 2013— .

U₃ (Renta): que representa el coste económico estimado de la tenencia de los lugares de trabajo incluidos en el estudio, tanto en régimen de propiedad como de arrendamiento.

Su expresión matemática es

$$u_3 = \sum_{i=1}^n (R_{uai} * SC_{sri}), \quad \text{[Fórmula 5.3]}$$

siendo R_{uai} la renta unitaria anual, real o imputada, asignada a la superficie construida sobre rasante del local considerado, expresada en €/ m²; con SC_{sr} superficie construida sobre rasante del local expresada en m²; expresándose el citado producto en millones de € (Cuadro 5.3). El manejo de la superficie sobre rasante como único parámetro de referencia se hace, como ya se hizo mención de manera analógica al tratar el input u_1 , habida cuenta de la escasa entidad que, con carácter general, tiene la superficie situada bajo rasante, considerándose que las rentas manejadas incluyen la repercusión por este concepto.

Cuadro 5.3. Renta total anual por área funcional

Área	Rentas (10 ⁶ euros)
Administración Pública	9,8
Agricultura, Pesca y Alimentación	17,57
Asuntos Exteriores	16,9
Industria, Turismo y Comercio	14,51
Presidencia	4,52
Medio Ambiente	14
Justicia	9,85
Sanidad y Consumo	10,22
Trabajo y Asuntos Sociales	16,99
Interior	8,89
Fomento	31,45
Educación y Cultura	24,07
Economía y Hacienda	50,11
Defensa	23,4
Total	252,28

La imputación de rentas se ha efectuado considerando la ubicación de los diferentes edificios y locales en un área metropolitana de características normales en cuanto a la fijación de precios en el mercado inmobiliario de oficinas en alquiler. En este sentido, debemos señalar que las más importantes consultoras del sector suelen distinguir no más de cuatro áreas o zonas geográficas en las grandes ciudades en las que prestan sus servicios y para las que suelen elaborar informes periódicos. Así, se suele tener un área central de negocios, que es la que muestra valores en venta y renta más elevados habida cuenta de la concentración en ella de los principales centros de gestión de la actividad económica; una segunda área, limítrofe y concéntrica con la primera, en la que la actividad económica aparece más dispersa, coexistiendo con otros usos tales como el residencial o el dotacional, y en la que el nivel de precios se atempera a esta circunstancia; una tercera área que, en realidad, viene a englobar el resto de la ciudad y que se caracteriza por la heterogeneidad del producto inmobiliario terciario ofrecido, con su consiguiente reflejo en el precio de oferta; y, finalmente, las localizaciones externas al núcleo urbano, apoyadas generalmente en vías rápidas de acceso a la ciudad, centros de comunicación tales como estaciones ferroviarias, puertos o aeropuertos, y en las que tanto el tipo de oficina como la propia actividad albergada determinan unos niveles de precios altamente competitivos.

Con carácter general, esta gradación podría expresarse con arreglo a la siguiente escala referenciada a 100:

Cuadro 5.4. Gradación de rentas por áreas geográficas

AREA CENTRAL DE NEGOCIOS	100
AREA URBANA CENTRAL	75
RESTO CIUDAD	50
PERIFERIA	35

Fuente: Elaboración propia

En nuestro caso, y considerando que los servicios administrativos públicos restringen su comportamiento a la hora de buscar localizaciones concretas frente al sector terciario privado, reduciendo sus ubicaciones a las zonas más centrales de las ciudades, se ha optado por proponer una zonificación tripartita con valores diferenciados para dos de ellas; a saber:

Cuadro 5.5. Rentas unitarias mensuales por áreas geográficas.

<u>AREA CENTRAL DE NEGOCIOS.-</u>	<u>Subárea C1: 25,00 €/ m²; Subárea C2: 21,00 €/ m²</u>
<u>AREA URBANA CENTRAL.-</u>	<u>Subárea U1: 18,00 €/ m²; Subárea U2: 15,00 €/ m²</u>
<u>PERIFERIA/ OTROS USOS.-</u>	<u>Área única: 9,00 €/ m²</u>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del mercado inmobiliario del sector terciario para Madrid (2011)

Observaciones.- Íntimamente relacionado con el primer input (*superficie*) se encontraría este tercero, la *renta*, respecto de la cual la Administración concernida posee una relativamente reducida capacidad de acción toda vez que la cuantificación de la misma en los edificios en propiedad sólo depende de su ubicación, no siendo dable —con carácter general y por múltiples razones (dilación de plazos, altos costes asociados, resistencias corporativas)— el traslado masivo de edificios públicos a localizaciones periféricas, mientras que siempre existirá un razonable porcentaje de edificios en arrendamiento cuyo coste vendrá dado por la coyuntura del mercado inmobiliario correspondiente. Ciertamente, una disminución de costes de tenencia afectaría a la eficiencia de la unidad pero sólo en la medida en que aquélla superara al decremento experimentado por el conjunto de unidades analizadas; o lo que es lo mismo, sólo habría una ganancia de eficiencia si se obtienen condiciones realmente ventajosas de contratación en el caso de edificios o locales arrendados o se procede a una deslocalización de espacios hacia ubicaciones periféricas en los supuestos de propiedad.

ii) Outputs.

ii.1) Consideraciones previas.

Antes de exponer sistemáticamente las variables elegidas para nuestro análisis, se hace necesario efectuar unas consideraciones previas que vienen dadas por la peculiaridad del objeto de estudio llevado a cabo.

Efectivamente, para RUEDA (2011) *“existen serias dificultades para valorar la producción pública, ya que a diferencia de lo que ocurre en el sector privado no existe una definición de lo que es una unidad de producto público y no existe un precio de venta del mismo. En el sector público parte de la producción es intangible, lo cual dificulta su cuantificación y, además, no se vende en el mercado, por lo que no existe un precio para valorar y medir la sanidad, educación, el servicio de la policía, etc.”* Este problema, puesto de manifiesto para análisis de carácter sectorial por la autora citada, se nos antoja aún mayor cuando se trata de considerar la producción genérica de la organización administrativa, y no sus realizaciones particulares, tal como ocurre en el presente supuesto.

RUEDA (2011) prosigue señalando que una posible solución consistiría en calcular como indicador total de la producción de los servicios públicos el coste que se genera con dicha producción, dándose la circunstancia de que *“entre las principales ventajas que se derivan de su uso, destaca el que permite ofrecer una visión global de la producción pública y evaluar tanto la productividad como la eficiencia públicas”*.

En idéntico sentido, MAROTO (2007) opina que el problema fundamental a la hora de la medición de la productividad en los servicios estriba en cómo calcularla teniendo en cuenta la dificultad a la hora de estimar la producción de este tipo de actividades (outputs), ya que la medición de los inputs no supone más problemas que en cualquier otro tipo de actividad. En los últimos años, se ha intentado solventar este problema mejorando la medición del output con indicadores directos (costes) aun cuando este tipo de indicadores no sean del todo completos ya que la mayoría de servicios producen outputs compuestos, con lo que una parte de los mismos siempre queda enmascarada. Por esta razón, una alternativa propuesta por WOLFF (1999) es la utilización de indicadores indirectos para el conjunto de medidas del output y de

deflatores de precios a la hora de diseñar dichos índices, lo que, como más adelante expondremos se ha llevado a cabo en nuestro caso.

Por último, y para cerrar esta obligada introducción justificativa de la elección de los outputs utilizados, SANTIN (2009) considera que *“la evaluación de la eficiencia con la que actúan las unidades públicas resulta mucho más compleja que la de los agentes privados debido a una serie de peculiaridades que caracterizan a la actividad pública”*, entre las que podrían destacarse las siguientes:

- Los objetivos públicos son complejos, difusos y múltiples.
- Existe una estrecha relación entre la gestión de la producción y las decisiones políticas.
- La medición de los resultados obtenidos es muy difícil, lo que convierte en una práctica habitual el uso de outputs intermedios o de variables proxy para tratar de aproximarse al verdadero output público.
- Los bienes y servicios que produce el sector público se valoran generalmente sólo por sus costes, ya que la actuación pública se caracteriza por la ausencia o escasa presencia del mercado.
- La ausencia de competencia o, más concretamente, de bases de comparación adecuadas, otorga un carácter de incertidumbre a las relaciones entre inputs y outputs (tecnología de producción).

Por todo lo anterior, consideramos —entre otros con FERNÁNDEZ SANTOS Y FLÓREZ LÓPEZ (2005)— que no existe inconveniente alguno para que las funciones de producción, en el ámbito de las Administraciones Públicas, puedan medirse a través de sus presupuestos de gastos, toda vez que estos se configuran como un elemento común a todas las áreas funcionales que integran un sistema de gestión pública; es decir, en asumir que la actividad desarrollada por los servicios administrativos tiene su correlato tanto en el gasto corriente como en las inversiones reales asociadas al funcionamiento operativo de aquéllos.

Por ello, en este caso, se tomarán como outputs los gastos que, tanto con carácter corriente en bienes y servicios como en inversiones reales se efectúan por las distintas áreas funcionales contempladas en este estudio. Así tendremos:

ii.2) Caracterización

V₁: Importe de las partidas del presupuesto de gastos corrientes en bienes y servicios imputables a los órganos de dirección y servicios centrales comunes de las diferentes áreas funcionales figuradas. Se toma como variable cuantitativa el presupuesto anual expresado en millones de euros.

A estos efectos se consideran los recursos destinados a atender los gastos corrientes en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades administrativas prestadas por organismos públicos que no originen un aumento de capital o del patrimonio público.

Son imputables a este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan algunas de las características siguientes: a) Ser bienes fungibles. b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario. c) No ser susceptibles de inclusión en inventario. d) Ser, previsiblemente, gastos reiterativos.

V₂: Importe de las partidas del presupuesto de inversión nueva y de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios imputables a los órganos de dirección y servicios centrales comunes de las diferentes áreas funcionales figuradas. Se toma como variable cuantitativa el presupuesto anual expresado en millones de euros.

La obtención y tratamiento de dichos datos para configurar estos outputs ha obedecido al siguiente procedimiento:

1º.- Se ha procedido a consultar el Resumen General de servicios y capítulos del Presupuesto de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2008, 2009, 2010 y 2011, de la página web de la Secretaría General de Presupuestos y

Gasto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del que se han extraído los datos correspondientes a los distintos Departamentos ministeriales que, en cada uno de dichos años, integraba la Administración General del Estado.

2º.- Dada la heterogeneidad que presentaban los datos allí consignados para algún Departamento ministerial concreto en atención a su específica naturaleza —esto es y por ejemplo, si se trata de un departamento netamente inversor, caso de Fomento, o no; si presenta una clara preponderancia en cuanto a gastos de personal, tal como sucede con los de Defensa o Interior, o se acomoda a patrones más moderados; etcétera— se optó por incluir para el cálculo del correspondiente output las consignaciones presupuestarias correspondientes a las rúbricas “Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales”, incluyendo, en su caso, las de la Secretaría General Técnica de los Departamentos que la poseían.

3º.- Esta mecánica se llevó a efecto tanto para el Capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, como para el Capítulo 6 “Inversiones reales”, tal como se definen en la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica (BOE del 28 posterior).

4º.- Dichos datos fueron importados sin modificación alguna, agrupados o desagregados, según los casos, con la finalidad de acomodar la realidad presupuestaria de cada ejercicio a la estructura orgánica de la base de datos empleada en este trabajo.

Las **Tablas nº 5.1 A y B** muestran los valores de las consignaciones presupuestarias consideradas para cada Área funcional incluida en este estudio:

TABLA nº 5.1 A

GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS (miles de euros)

CAPITULO 2	2011	2010	2.009	2008
AAP	5.760,57	5.337,44	70.714,12	70.642,20
APA	29.986,54	31.567,07	31.827,44	33.770,00
AAE	138.376,94	142.211,31	132.919,12	129.128,64
ACT	21.228,74	22.257,23	24.010,67	23.955,45
APR	28.956,54	129.747,51	72.801,00	76.178,13
AMA	29.986,54	31.567,07	31.827,44	18.768,43
AJU	21.025,52	20.323,99	21.376,02	17.747,60
ASC	17.925,41	7.217,61	41.649,46	2.993,53
ATAS	56.950,68	58.088,25	58.933,80	60.555,67
AINT	159.626,62	39.249,79	140.837,16	163.221,89
AINF	32.407,87	35.139,86	35.453,07	35.501,40
AEC	99.970,37	93.636,39	66.460,08	53.595,94
AEH	57.151,84	58.347,16	61.185,69	60.812,40
ADE	111.158,74	107.157,11	109.422,02	125.516,97
TOTAL	810.512,91	781.847,79	899.417,09	872.388,25

TABLA nº 5.1 B

INVERSIONES REALES (miles de euros)

CAPITULO 6	2011	2010	2.009	2008
AAP	850,00	781,93	35.567,85	40.690,08
APA	8.401,67	17.099,25	13.792,37	32.174,03
AAE	28.093,49	34.348,88	45.607,45	47.924,87
ACT	14.300,97	15.737,87	24.041,79	24.260,13
APR	7.231,71	9.734,75	12.274,60	12.215,85
AMA	8.401,67	17.099,25	13.792,37	37.289,79
AJU	8.481,65	10.575,46	9.317,66	6.459,50
ASC	7.282,13	9.757,99	10.216,43	10.156,43
ATAS	10.620,42	13.208,77	26.563,27	16.165,93
AINT	3.760,64	4.553,95	10.762,42	15.215,49
AINF	28.610,52	38.776,30	38.965,70	43.044,79
AEC	40.811,77	45.334,20	55.638,64	35.238,44
AEH	10.128,85	12.246,65	23.155,26	26.214,48
ADE	4.155,31	4.516,64	5.009,01	14.297,20
TOTAL	181.130,79	233.771,88	324.704,82	361.347,01

iii) Deflatores

Como se señalaba anteriormente, —MAROTO (2007) y WOLFF (1999), entre otros— y con objeto de eliminar la influencia de los precios en las series correspondientes al Output, se ha procedido a efectuar una deflación utilizando el Índice de Precios Industriales (IPRI) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tal como establece la Nota Metodológica de dicho organismo, el índice de Precios Industriales (IPRI) es uno de los principales indicadores para el seguimiento de la coyuntura económica. El índice correspondiente al mes de enero del 2003 fue el primer índice en la nueva base 2000.

Los índices de precios industriales que se calculan en España son del tipo Laspeyres, o de base fija (OCDE, 2000). Estos índices son adecuados para medir la evolución de los fenómenos en el corto plazo, pero tienen el inconveniente de que, con el paso del tiempo, pierden representatividad y se hace necesario realizar cambios de base para actualizar su estructura (cesta de productos, ponderaciones, panel de unidades informantes,...). Además, los cambios de base se suelen aprovechar para introducir una serie de mejoras de tipo cuantitativo y metodológico que de realizarse en otro momento distorsionarían la evolución de los índices.

Como deflactor de la serie de gastos consignados en el Capítulo 2 se ha considerado el IPRI de los Bienes industriales no duraderos, mientras que para el Capítulo 6 el IPRI de los Bienes industriales duraderos, toda vez que el Reglamento (CE) N° 586/2001 de la Comisión establece la definición de los Grandes Sectores Industriales (GSI) para los que las estadísticas coyunturales deben facilitar resultados, siendo éstos los siguientes: Bienes de consumo duradero; Bienes de consumo no duradero; Bienes de capital; Bienes intermedios y Energía.

Los deflactores utilizados han sido los siguientes:

TABLA n° 5.2. Deflactores

	2008	2009	2010	2011
Deflactor Capítulo 2	100,00	96,48	100,99	107,47
Deflactor Capítulo 6	100,00	97,57	96,78	97,60

Fuente: INE y elaboración propia

Una vez expuestas las variables que se manejan en esta aplicación práctica del análisis DEA, se procederá en el siguiente apartado a recoger los resultados obtenidos del mismo.

5.2.1.3. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MODELO.

Primero.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Aunque ya se haya expuesto anteriormente, procede recordar que en un análisis DEA se realizan simultáneamente dos procesos mediante el uso de algoritmos de programación lineal: la obtención de la frontera eficiente y la estimación de la ineficiencia. La obtención de la frontera eficiente se calcula maximizando el output dado el nivel de inputs si se utiliza orientación output y minimizando el input dado el nivel de outputs si se utiliza orientación al input.

En todo caso, y con independencia de que una reducción del input a igualdad de output contribuya a un incremento de la eficiencia relativa del área considerada, debemos ser conscientes de que igualmente interesante es buscar la eficiencia optimizando la utilización de los recursos de que se dispone en cada momento; o lo que es lo mismo, maximizando el output dado un cierto nivel de inputs cuya característica distintiva pueda ser la estabilidad en el tiempo.

Así pues, seguidamente efectuaremos por separado una doble aplicación del método de análisis DEA: tanto con orientación output, como con orientación input.

Segundo.- ANÁLISIS DEA CON ORIENTACIÓN OUTPUT.

2A.- PLANTEAMIENTO TEÓRICO DEL MODELO.

Por lo que se refiere a la mecánica teórica del método DEA, en resumidas cuentas y para cada área, se trata de resolver el siguiente problema de programación lineal, para un estudio orientado al output y rendimientos constantes a escala:

máx ε sujeto a

$$\begin{aligned}
 u1_i - \sum_{i=1}^{14} u1_i * \lambda_i &\geq 0 \\
 u2_i - \sum_{i=1}^{14} u2_i * \lambda_i &\geq 0 \\
 u3_i - \sum_{i=1}^{14} u3_i * \lambda_i &\geq 0 \\
 -\varepsilon * v1_i + \sum_{i=1}^{14} v1_i * \lambda_i &\geq 0 \\
 -\varepsilon * v2_i + \sum_{i=1}^{14} v2_i * \lambda_i &\geq 0
 \end{aligned}$$

con $\lambda_i \geq 0$, siendo la eficiencia ε .

[Fórmula 5.4]

El análisis de la ineficiencia se ha realizado calculando el peso de cada variable en la ineficiencia de la unidad. Dicho cálculo se ha efectuado mediante la siguiente formulación:

$$p_{jv_m} = \frac{v_{jm}/R_m}{\sum_{m=1}^{14} v_{jm}/R_m} \quad \text{[Fórmula 5.5]}$$

donde v_m es la variable que estamos analizando (en nuestro caso gastos en Capítulo 2 o gastos en Capítulo 6), j el área de análisis y R_m el rango de cada variable v_m , recogiendo los resultados obtenidos en los cuadros que seguidamente se insertan junto con los comentarios de sus particularidades más relevantes.

La estimación de la ineficiencia depende de la orientación utilizada y se calcula como la distancia a la frontera de cada área administrativa evaluada, comparándose cada una de ellas con otra tecnológicamente similar.

Los promedios de la eficiencia relativa han sido obtenidos a través de una media ponderada de la eficiencia de cada área en función del nivel del output total —suma de los gastos de Capítulo 2 y 6— de las distintas Áreas de acuerdo a la siguiente formulación:

$$\varepsilon_p = \frac{\sum_{i=1}^n [\varepsilon_i * (v_{1i} + v_{2i})]}{\sum_{i=1}^n v_{1i} + \sum_{i=1}^n v_{2i}} \quad \text{[Fórmula 5.6]}$$

2B.- EXPOSICIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

Seguidamente se efectuará la exposición pormenorizada correspondiente a cada ejercicio presupuestario del cuatrienio 2008-2011, efectuando un estudio comparativo más selectivo en el párrafo **Cuarto** posterior.

2B.1.- AÑO 2008

Según se observa en la siguiente tabla referida al ejercicio 2008, el ratio de eficiencia global se sitúa en el 63,2%. Las áreas que operan de forma eficiente son: Administraciones Públicas, Presidencia; e Interior. Destacan por el contrario Economía y Hacienda; Justicia, y Sanidad y Consumo, cuyos valores de eficiencia son claramente inferiores al resto: 13,7%; 20,6% y 23,9%, respectivamente.

TABLA 5.3. DEA OUTPUT 2008

Año 2008								
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA		EFICIENCIA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Capítulo 2	Capítulo 6	RELATIVA
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	70,64	40,69	0,00	0,00	100,0%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	33,77	32,17	63,68	23,96	57,3%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	129,13	47,92	16,44	6,10	88,7%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	23,96	24,26	80,62	35,98	40,3%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	76,18	12,22	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	18,77	37,29	82,12	20,82	64,2%
Justicia	1,13	9,85	3,60	17,75	6,46	68,24	24,84	20,6%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	2,99	10,16	70,66	32,27	23,9%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	60,56	16,17	140,37	37,47	30,1%
Interior	0,70	8,89	3,10	163,22	15,22	0,00	0,00	100,0%
Fomento	3,05	31,45	12,70	35,50	43,04	176,86	79,28	35,2%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	53,60	35,24	119,86	64,67	35,3%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	60,81	26,21	381,80	164,58	13,7%
Defensa	2,03	23,40	7,50	125,52	14,30	236,10	26,89	34,7%
Total	26,99	252,27	114,65	872,39	361,35	1436,76	516,86	63,2%

En las áreas de Trabajo y Asuntos Sociales; Fomento; Educación y Cultura; Defensa; e Industria, Turismo y Comercio, la ineficiencia se encuentra alrededor del 60%. Las áreas de Agricultura, Pesca y Alimentación; Asuntos Exteriores; y Medio Ambiente presentan una eficiencia superior a la media.

Lo que representan los valores consignados en la columna INEFICIENCIA de dicha tabla, tanto para el capítulo 2 como para el capítulo 6 del presupuesto de gastos, son las respectivas distancias a la frontera definida por las áreas con comportamiento eficiente.

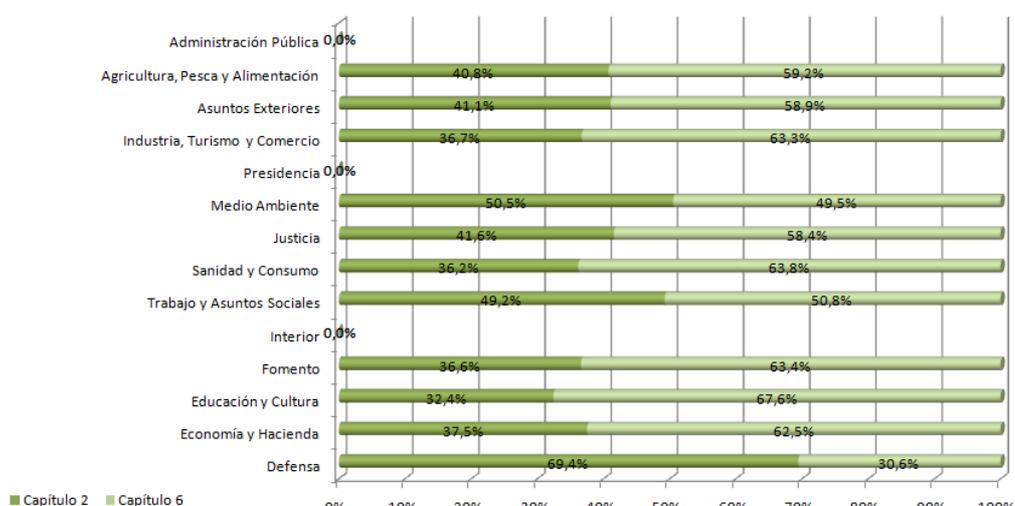
O lo que es lo mismo, en qué cantidades deberían incrementarse los outputs respectivos para lograr la eficiencia de las áreas que no la han alcanzado. Evidentemente, los resultados deben entenderse como indicadores de tendencia más que como objetivos a alcanzar literalmente.

Así, por ejemplo, Asuntos Exteriores debería aumentar teóricamente su output de Capítulo 2 en 16,44 unidades, equivalentes a 16,44 millones de euros, y en 6,1 unidades su gasto en Capítulo 6, o lo que es igual, en 6.100.000 € para convertirse en un área eficiente en los términos planteados.

Realmente, y desde el punto de vista práctico, estos resultados nos indican tanto el grado de desaprovechamiento de los recursos puestos a disposición de cada área —empleados públicos, superficie de oficinas y coste asociado de ocupación— como el grado de esfuerzo presupuestario que sería necesario para su optimización.

En el Gráfico 5.1 que aparece a continuación se muestra la contribución a la ineficiencia de la unidad de los Capítulos 2 y 6 para cada una de las áreas que no operan de forma eficiente. En general, el Capítulo 6 es el que más contribuye a la ineficiencia, siendo el predominante en las áreas más ineficientes. Donde el Capítulo 2, con una aportación del 69,4%, se perfila como el más influyente en la ineficiencia es en Defensa. En el lado opuesto estaría Educación y Cultura, donde el Capítulo 6 presenta una contribución del 67,6%.

Gráfico 5.1.



2B.2.- AÑO 2009

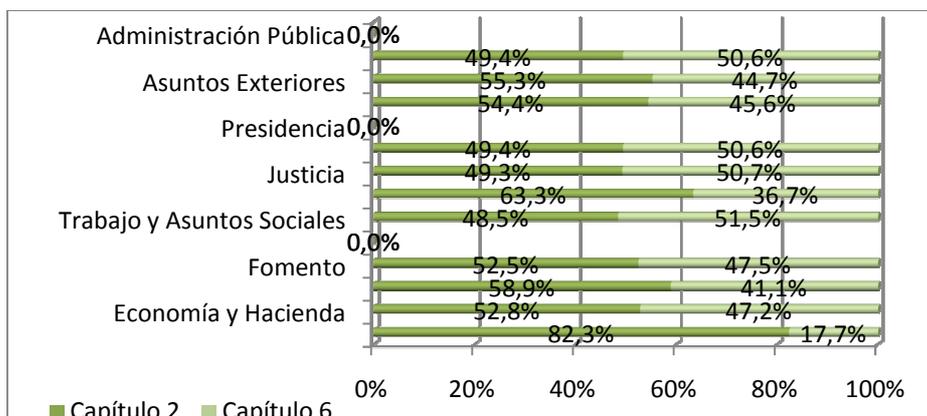
Dando por reproducida la explicación del significado general de la tabla que se presenta, el análisis para el año 2009 muestra que el ratio de eficiencia global es del 64,4%, esto es, 1,9 puntos porcentuales superior que el año anterior. Las áreas que operan eficientemente siguen siendo Administraciones Públicas; Presidencia; e Interior. Asuntos Exteriores ha disminuido su ineficiencia y está a tan sólo un 1,9% de alcanzar la eficiencia. Pese a experimentar un ligero incremento del 0,4%, Economía y Hacienda sigue siendo la menos eficiente, con un ratio de tan sólo el 14,2%. Las áreas cuyo ratio ha sufrido la variación negativa más pronunciada son Medio Ambiente, y Agricultura, Pesca y Alimentación, con caídas del -35,8% y -28,2%, respectivamente; en el otro lado de la balanza se encuentra Educación y Cultura, que logra ser un 28,4% más eficiente.

TABLA 5.4. DEA OUTPUT 2009

Año 2009								
Area	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA		EFICIENCIA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Capítulo 2	Capítulo 6	RELATIVA
Administración Pública	1,01	9,51	4,22	73,29	36,46	0,00	0,00	100,0%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,04	7,66	32,99	14,14	80,17	34,35	29,2%
Asuntos Exteriores	1,47	16,40	7,77	137,77	46,75	2,73	0,93	98,1%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,08	8,50	24,89	24,64	83,61	29,33	45,7%
Presidencia	1,44	4,39	5,30	75,46	12,58	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	13,58	7,10	32,99	14,14	83,35	35,72	28,4%
Justicia	1,13	9,56	3,60	22,16	9,55	47,22	20,35	31,9%
Sanidad y Consumo	1,23	9,91	4,90	43,17	10,47	74,00	17,95	36,8%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,48	7,10	61,08	27,23	72,48	32,30	45,7%
Interior	0,70	8,62	3,10	145,98	11,03	0,00	0,00	100,0%
Fomento	3,05	30,51	12,70	36,75	39,94	183,59	69,65	36,4%
Educación y Cultura	3,33	23,35	13,50	68,88	57,03	111,09	32,49	63,7%
Economía y Hacienda	5,26	48,61	21,70	63,42	23,73	384,51	143,90	14,2%
Defensa	2,03	22,70	7,50	113,41	5,13	239,75	21,55	32,1%
Total	26,99	244,75	114,65	932,23	332,80	1362,49	438,52	64,4%

Se observa en el gráfico que la aportación a la ineficiencia del Capítulo 2 crece de forma notable, especialmente en Sanidad y Consumo, y Agricultura, Pesca y Alimentación, ya que su peso se incrementa en 19,5 puntos porcentuales en el primer área y 22,2 en la segunda, en detrimento de la contribución del Capítulo 6, que únicamente aumenta su aportación en los casos de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente.

Gráfico 5.2.



2B.3.- AÑO 2010

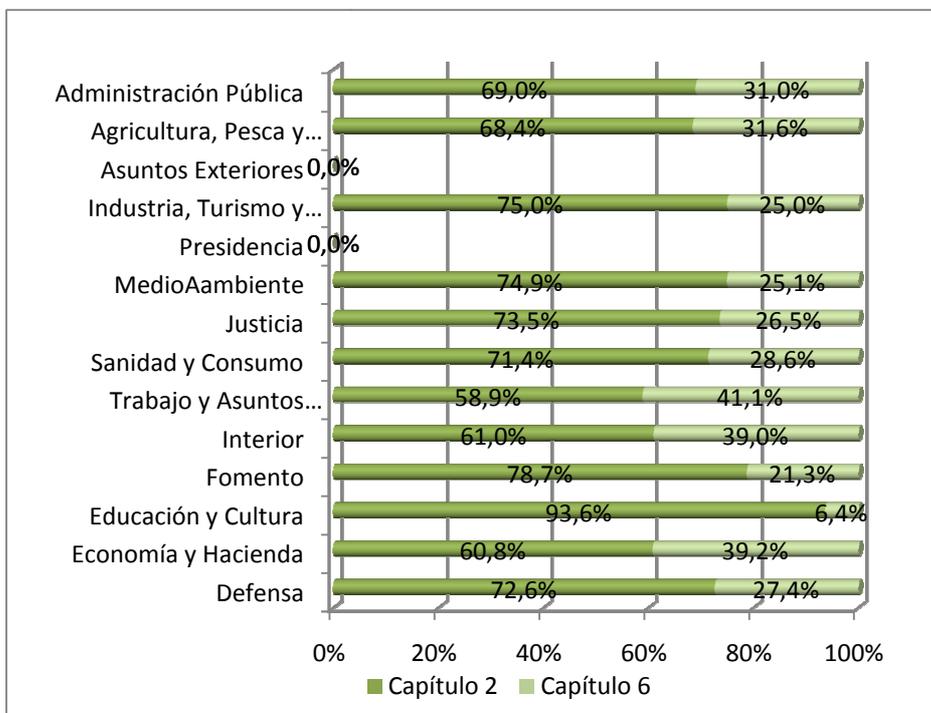
Para el ejercicio presupuestario 2010, el ratio de eficiencia de Administraciones Públicas retrocede drásticamente hasta el 5,9%, e Interior se sitúa en el 59,9%, siendo el área de Presidencia la única que continúa funcionando de manera eficiente desde 2008, como muestra la Tabla 5.5. A ella se le une este año Asuntos Exteriores, que logra corregir su ligero ratio de ineficiencia, seguida de Educación y Cultura, que con un ratio del 91,9% se encuentra muy cerca de la eficiencia. Las áreas de Fomento; Justicia; Medio Ambiente; y Defensa mejoran su ratio en torno a un 30% y se ubican por encima de la media global, que sigue dibujando una evolución creciente en el tiempo y se cifra en el 72 % —11,8 puntos porcentuales superior que en el periodo anterior—.

TABLA 5.5. DEA OUTPUT 2010

Área	Año 2010							
	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA		EFICIENCIA RELATIVA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Capítulo 2	Capítulo 6	
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	5,29	0,81	84,14	12,86	5,9%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	31,26	17,67	102,86	16,14	52,3%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	140,82	35,49	0,00	0,00	100,0%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	22,04	16,26	126,72	14,38	53,1%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	128,48	10,06	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	31,26	17,67	104,17	11,84	59,9%
Justicia	1,13	9,85	3,60	20,13	10,93	45,14	5,52	66,4%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	7,15	10,08	83,74	11,41	46,9%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	57,52	13,65	74,01	17,56	43,7%
Interior	0,70	8,89	3,10	38,87	4,71	26,03	5,66	59,9%
Fomento	3,05	31,45	12,70	34,80	40,07	195,44	17,96	69,0%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	92,72	46,84	176,56	4,12	91,9%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	57,78	12,65	355,41	77,84	14,0%
Defensa	2,03	23,40	7,50	106,11	4,67	75,46	9,67	58,4%
Total	26,99	252,27	114,65	774,19	241,55	1449,68	204,96	72,0%

El Gráfico 5.3 indica que el Capítulo 2 incrementa de nuevo su aportación a la generación de ineficiencia con carácter general, excepto en el área de Defensa, donde rebaja su incidencia en la ineficiencia del departamento en casi un 10 % respecto a 2009.

Gráfico 5.3.



2B.4.- AÑO 2011

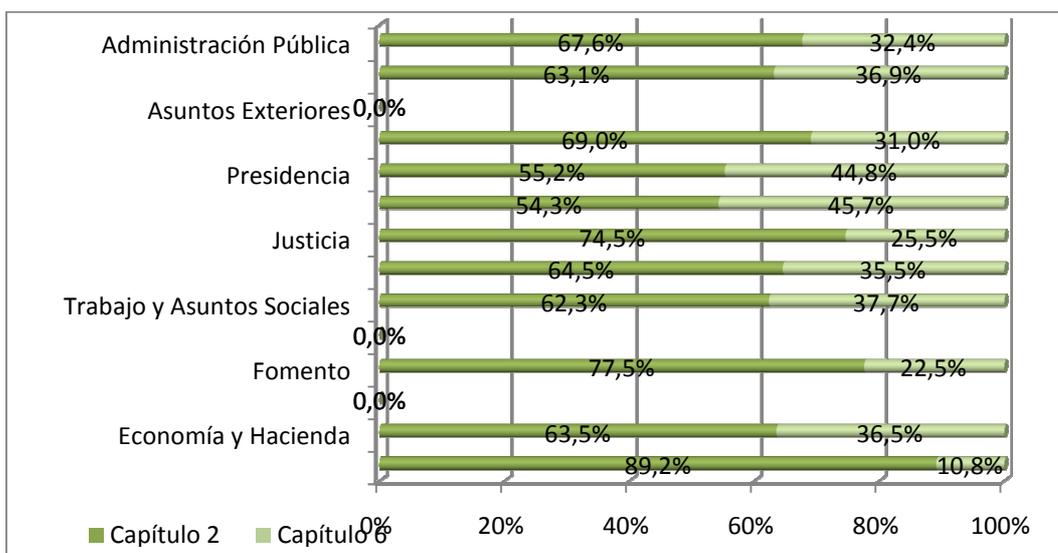
Finalmente, en el año 2011, el Área de Administraciones Públicas vuelve a presentar una alta ineficiencia que, como se muestra en el gráfico, se debe aproximadamente en un 63,8% a los gastos que se destinan al Capítulo 2. Al Área de Asuntos Exteriores, eficiente ya en 2010, se le suman Educación y Cultura, e Interior. Sin embargo, Presidencia se muestra ligeramente ineficiente al disminuir su eficiencia relativa hasta un 95,5%.

La media global se contrae 4,6 puntos porcentuales y se cifra en el 68,7 %. Este cambio se debe principalmente a Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente, y Defensa, que tras ser más eficientes en el periodo 2009-2010, experimentan un retroceso, como ya lo hicieron en el intervalo 2008-2009, y registran caídas de -20,9; -24,1 y -25,5 puntos porcentuales, respectivamente.

TABLA 5.6. DEA OUTPUT 2011

Año 2011								
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA		EFICIENCIA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Capítulo 2	Capítulo 6	RELATIVA
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	5,36	0,87	82,38	13,38	6,1%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	31,26	17,67	94,74	18,81	31,4%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	140,82	35,49	0,00	0,00	100,0%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	22,04	16,26	67,39	10,27	58,8%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	128,48	10,06	1,26	0,35	95,5%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	31,26	17,67	54,01	15,46	35,8%
Justicia	1,13	9,85	3,60	20,13	10,93	40,11	4,65	65,1%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	7,15	10,08	53,61	10,01	42,7%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	57,52	13,65	72,25	14,84	42,3%
Interior	0,70	8,89	3,10	38,87	4,71	0,00	0,00	100,0%
Fomento	3,05	31,45	12,70	34,80	40,07	180,37	17,75	62,3%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	92,72	46,84	0,00	0,00	100,0%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	57,78	12,65	343,86	67,10	13,4%
Defensa	2,03	23,40	7,50	106,11	4,67	210,25	8,65	33,0%
Total	26,99	252,27	114,65	774,27	241,61	1200,22	181,26	68,7%

Gráfico 5.4



El Gráfico 5.4 indica que el Capítulo 6 aumenta su aportación a la ineficiencia en casi todas las áreas, especialmente en Medio Ambiente, donde su valor se duplica, y Sanidad y Consumo, en la que crece un 38%. Por su parte, en el área de Defensa el Capítulo 2 vuelve a ganar importancia, copando el 89,2 % de su ineficiencia.

Tercero. ANÁLISIS DEA CON ORIENTACIÓN INPUT.

3A.- PLANTEAMIENTO TEÓRICO DEL MODELO.

Análogamente a lo expuesto para el estudio recién efectuado orientado al output, en resumidas cuentas y para cada área, se trata de resolver ahora el siguiente problema de programación lineal, para una orientación al input y rendimientos constantes a escala:

mín ε^{-1} sujeto a

$$-v1_i + \sum_{i=1}^{14} v1_i * \lambda_i \geq 0$$

$$-v2_i + \sum_{i=1}^{14} v2_i * \lambda_i \geq 0$$

$$\varepsilon * u1_i - \sum_{i=1}^{14} u1_i * \lambda_i \geq 0$$

$$\varepsilon * u2_i - \sum_{i=1}^{14} u2_i * \lambda_i \geq 0$$

$$\varepsilon * u3_i - \sum_{i=1}^{14} u3_i * \lambda_i \geq 0$$

con $\lambda_i \geq 0$, siendo ε la eficiencia. **[Fórmula 5.7]**

Idénticamente al supuesto anterior, el análisis de la ineficiencia se ha realizado calculando el peso de cada variable en la ineficiencia de la unidad. Dicho cálculo se ha efectuado mediante la siguiente formulación:

$$p_{jv_m} = \frac{v_{jm}/R_m}{\sum_{m=1}^{14} (v_{jm}/R_m)} \quad \text{[Fórmula 5.8]}$$

donde, como ya quedó dicho, v_m es la variable que estamos analizando (en nuestro caso superficie, rentas y personal), j el área de análisis y R_m el rango de cada variable v_m , recogiéndose los resultados obtenidos en los cuadros que seguidamente se insertan junto con los comentarios de sus particularidades más relevantes.

Los promedios de la eficiencia relativa han sido obtenidos a través de una media ponderada de la eficiencia de cada área en función del nivel del input total —suma de los parámetros correspondientes a la superficie, renta y personal— de las distintas Áreas.

3B.- EXPOSICIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

Seguidamente, y como se hizo para la aplicación práctica con orientación al output, se efectuará la exposición correspondiente a cada ejercicio presupuestario del cuatrienio 2008-2011. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la eficiencia relativa de cada unidad es la misma tanto para la orientación al input como para la orientación al output, por lo que realmente, y en evitación de enojosas reiteraciones sin contenido sustantivo, nos limitaremos a consignar los resultados obtenidos junto con la contribución que cada variable considerada aporta a la ineficiencia de la unidad o área.

3B.1.- AÑO 2008

Tabla 5.7. DEA INPUT 2008

Año 2008									
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA			EFICIENCIA RELATIVA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Personal	Rentas	Superficie	
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	70,64	40,69	0,00	0,00	0,00	100,0%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	33,77	32,17	0,60	9,82	4,32	57,3%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	129,13	47,92	0,17	3,61	2,28	88,7%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	23,96	24,26	0,98	8,67	5,98	40,3%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	76,18	12,22	0,00	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	18,77	37,29	0,64	5,02	3,23	64,2%
Justicia	1,13	9,85	3,60	17,75	6,46	0,95	8,05	2,86	20,6%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	2,99	10,16	0,98	7,77	3,85	23,9%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	60,56	16,17	1,28	11,87	4,96	30,1%
Interior	0,70	8,89	3,10	163,22	15,22	0,00	0,00	0,00	100,0%
Fomento	3,05	31,45	12,70	35,50	43,04	1,98	21,08	8,23	35,2%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	53,60	35,24	2,45	15,58	9,84	35,3%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	60,81	26,21	4,54	43,22	18,72	13,7%
Defensa	2,03	23,40	7,50	125,52	14,30	1,44	16,11	4,90	34,7%
Total	26,99	252,27	114,65	872,39	361,35	15,99	150,78	69,17	43,1%

En este caso, la eficiencia total ponderada al input arroja un resultado del 43,1 %, frente a un valor superior al 60% obtenido para la orientación output. Esto nos indicaría que las posibilidades de actuar sobre los distintos inputs para obtener una mejora de la eficiencia ofrecen un más amplio campo de acción como, por otra parte, resultaría lógico pensar.

De forma análoga a como tuvimos ocasión de exponer anteriormente, pero en sentido inverso, los resultados contenidos en la columna INEFICIENCIA nos muestran las distintas reducciones que deberían experimentar los distintos insumos de las áreas ineficientes para alcanzar la eficiencia deseada.

Retomando el caso de Asuntos Exteriores a modo de ejemplo, esta área debería reducir en 0,17 unidades —equivalentes a 188 personas— su número de empleados; en 3,61 unidades — equivalentes a 3.600.000 €/ año el coste de tenencia de sus espacios de trabajo; y en 2,28 unidades —esto es, 22.800 m²— la superficie de los mismos.

Por lo que se refiere al primero de los parámetros mencionados cabría recurrir a la no renovación de las vacantes que se produzcan —por jubilación, fallecimiento o traslado— o a la reasignación de efectivos, si ello fuera posible.

La disminución del segundo podría venir dada tanto, con carácter general, por una renegociación de rentas como por una reubicación de dependencias en zonas urbanas de valor más ajustado, o bien por una reducción del espacio disponible por empleado.

Corresponde a los gestores de espacios públicos adoptar las medidas pertinentes teniendo en cuenta tanto las características concretas de la cartera inmobiliaria del área afectada como las peculiaridades del servicio público prestado pues, como se dijo anteriormente, los resultados ofrecidos por la aplicación del DEA deben entenderse como marcadores de la tendencia deseable de cara a la consecución de la eficiencia y no como parámetros de una acción de gestión concreta.

En cualquier caso, en el gráfico que aparece a continuación se muestra la contribución de las variables personal, renta y superficie a la ineficiencia de cada una de las áreas que no operan de forma eficiente. En general, se observa que la aportación de las tres variables a la ineficiencia de las unidades se reparte de manera bastante homogénea —prácticamente a tercios— excepto en el caso de Asuntos Exteriores, en el que el predominio de la superficie (51,52%) es manifiesto frente a las otras dos variables; y, en menor medida, Industria; Medio Ambiente; y Agricultura.

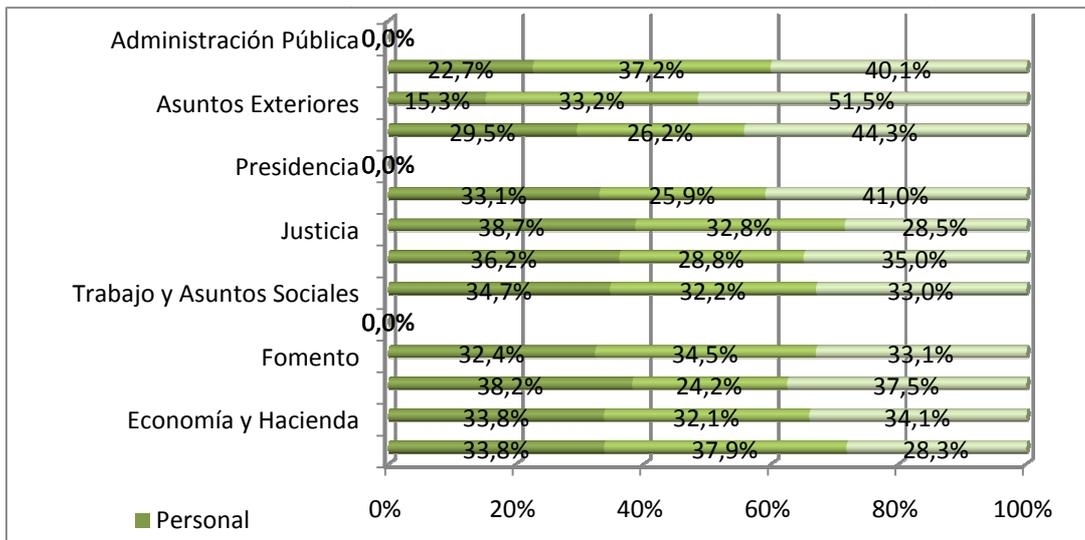


Gráfico 5.5. Pesos de las variables en la ineficiencia 2008.

3B.2.- AÑO 2009

El análisis para el año 2009 muestra que el ratio de eficiencia global es del 45,0 %, esto es, 4,4 puntos porcentuales superior que el año anterior.

Tabla 5.8. DEA INPUT 2009

Año 2009									
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA			EFICIENCIA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Personal	Rentas	Superficie	RELATIVA
Administración Pública	1,01	9,51	4,22	73,29	36,46	0,00	0,00	0,00	100,0%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,04	7,66	32,99	14,14	0,99	13,14	5,96	29,2%
Asuntos Exteriores	1,47	16,40	7,77	137,77	46,75	0,03	2,17	1,71	98,1%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,08	8,50	24,89	24,64	0,90	7,65	5,65	45,7%
Presidencia	1,44	4,39	5,30	75,46	12,58	0,00	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	13,58	7,10	32,99	14,14	1,12	9,73	5,27	28,4%
Justicia	1,13	9,56	3,60	22,16	9,55	0,85	6,93	2,45	31,9%
Sanidad y Consumo	1,23	9,91	4,90	43,17	10,47	0,79	6,26	3,09	36,8%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,48	7,10	61,08	27,23	1,01	9,08	3,85	45,7%
Interior	0,70	8,62	3,10	145,98	11,03	0,00	0,00	0,00	100,0%
Fomento	3,05	30,51	12,70	36,75	39,94	1,94	20,09	8,07	36,4%
Educación y Cultura	3,33	23,35	13,50	68,88	57,03	1,74	8,47	6,89	63,7%
Economía y Hacienda	5,26	48,61	21,70	63,42	23,73	4,52	41,73	18,63	14,2%
Defensa	2,03	22,70	7,50	113,41	5,13	1,48	16,00	5,09	32,1%
Total	26,99	244,75	114,65	932,23	332,80	15,38	141,27	66,67	45,0%

Se observa en el gráfico que la proporción de cada variable a la ineficiencia del se mantiene de forma notable, excepto en el caso de Asuntos Exteriores en el que la aportación del personal representa un exiguo 3 % del total.

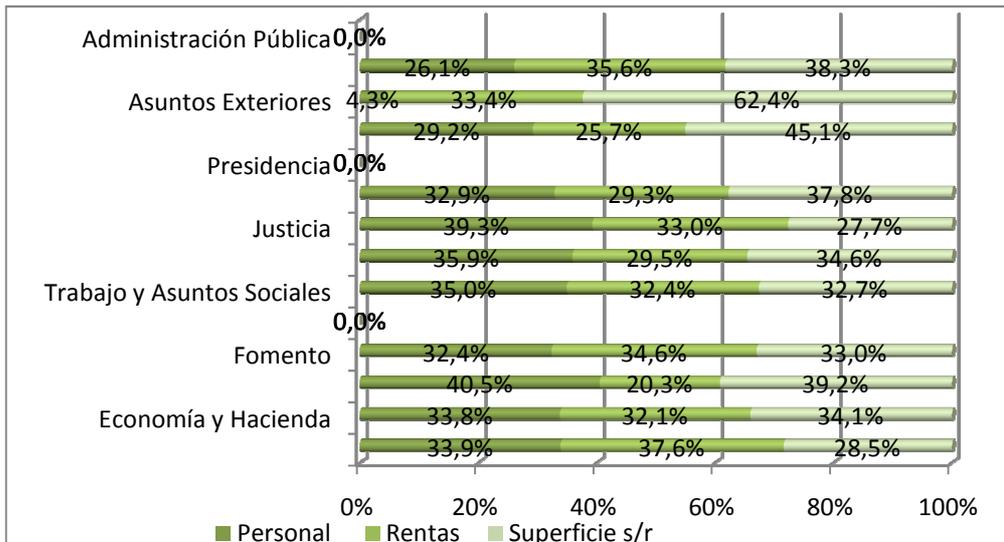


Gráfico 5.6

3B.3.- AÑO 2010

Para el año 2010, los datos numéricos son los consignados en la **Tabla 5.9.** que se inserta a continuación:

Tabla 5.9. DEA INPUT 2010

Año 2010									
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA			EFICIENCIA
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Personal	Rentas	Superficie	RELATIVA
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	5,29	0,81	0,96	9,42	3,97	5,9%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	31,26	17,67	0,67	9,15	3,79	52,3%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	140,82	35,49	0,00	0,00	0,00	100,0%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	22,04	16,26	0,74	6,81	4,44	53,1%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	128,48	10,06	0,00	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	31,26	17,67	0,71	5,62	2,85	59,9%
Justicia	1,13	9,85	3,60	20,13	10,93	0,67	4,65	1,21	66,4%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	7,15	10,08	0,78	5,42	2,60	46,9%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	57,52	13,65	1,18	10,50	4,00	43,7%
Interior	0,70	8,89	3,10	38,87	4,71	0,28	5,98	1,24	59,9%
Fomento	3,05	31,45	12,70	34,80	40,07	1,39	12,36	3,93	69,0%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	92,72	46,84	0,68	1,94	1,09	91,9%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	57,78	12,65	4,65	44,11	18,67	14,0%
Defensa	2,03	23,40	7,50	106,11	4,67	0,84	19,63	3,12	58,4%
Total	26,99	252,27	114,65	774,19	241,55	13,56	135,59	50,90	54,7%

De ellos se deduce que la eficiencia global asciende a un 54,7 %, esto es, un 21,56 % más que para el ejercicio anterior, presentando el siguiente reparto en cuanto a la contribución de las variables en aquel parámetro:

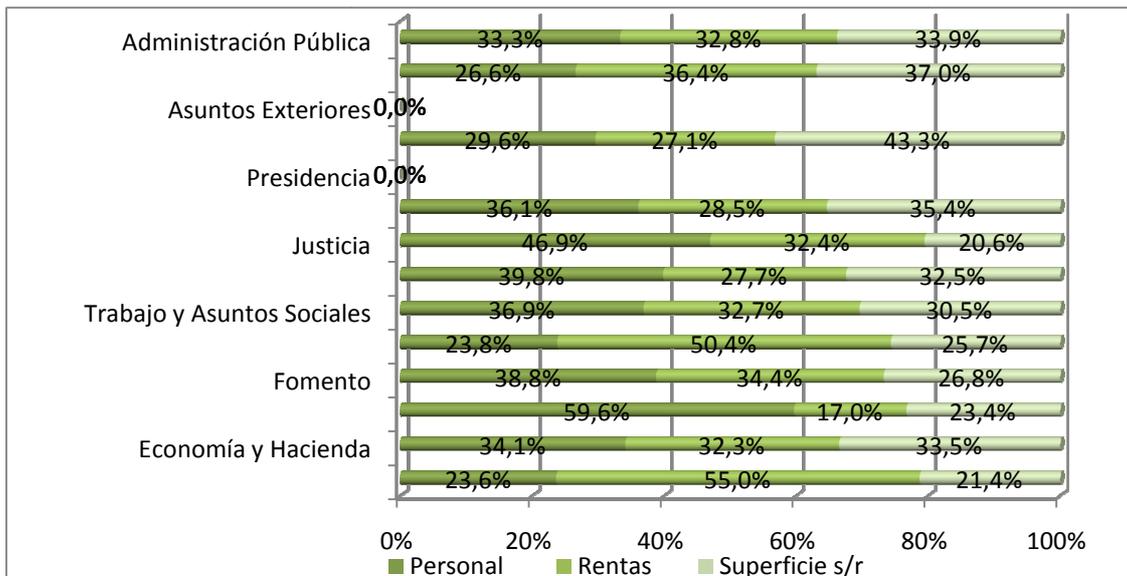


Gráfico 5.7

3B.4.- AÑO 2011

Finalmente y como ya expusimos en su momento, en el año 2011 el Área de Administraciones Públicas vuelve a presentar una alta ineficiencia que, como se muestra en el gráfico, vuelve a repartirse equitativamente entre las tres variables consideradas — 33,8, 32,2 y 34,0 %, respectivamente—. La media global se contrae en 6,95 puntos porcentuales y se cifra en el 50,9 %. Este cambio se debe principalmente, como también quedó dicho, a Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente; y Defensa, que tras ser más eficientes en el periodo 2009-2010, experimentan un retroceso, como ya lo hicieran en el intervalo 2008-2009, y registran caídas de -20,9; -24,1 y -25,5 puntos porcentuales, respectivamente.

Tabla 5.10. DEA INPUT 2011

Año 2011										
Área	VALOR UNIDAD					INEFICIENCIA			EFICIENCIA	
	Personal	Rentas	Superficie	Capítulo 2	Capítulo 6	Personal	Rentas	Superficie	RELATIVA	
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	5,36	0,87	0,96	9,22	3,96	6,1%	
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	31,26	17,67	0,96	12,51	5,34	31,4%	
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	140,82	35,49	0,00	0,00	0,00	100,0%	
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	22,04	16,26	0,65	5,98	4,21	58,8%	
Presidencia	1,44	4,52	5,30	128,48	10,06	0,98	0,20	3,15	95,5%	
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	31,26	17,67	1,01	8,99	4,56	35,8%	
Justicia	1,13	9,85	3,60	20,13	10,93	0,68	4,75	1,25	65,1%	
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	7,15	10,08	0,80	5,85	2,81	42,7%	
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	57,52	13,65	1,22	10,38	4,10	42,3%	
Interior	0,70	8,89	3,10	38,87	4,71	0,00	0,00	0,00	100,0%	
Fomento	3,05	31,45	12,70	34,80	40,07	1,55	14,23	4,79	62,3%	
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	92,72	46,84	0,00	0,00	0,00	100,0%	
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	57,78	12,65	4,70	43,67	18,79	13,4%	
Defensa	2,03	23,40	7,50	106,11	4,67	1,49	16,64	5,03	33,0%	
Total	26,99	252,27	114,65	774,27	241,61	15,02	132,43	57,99	50,9%	

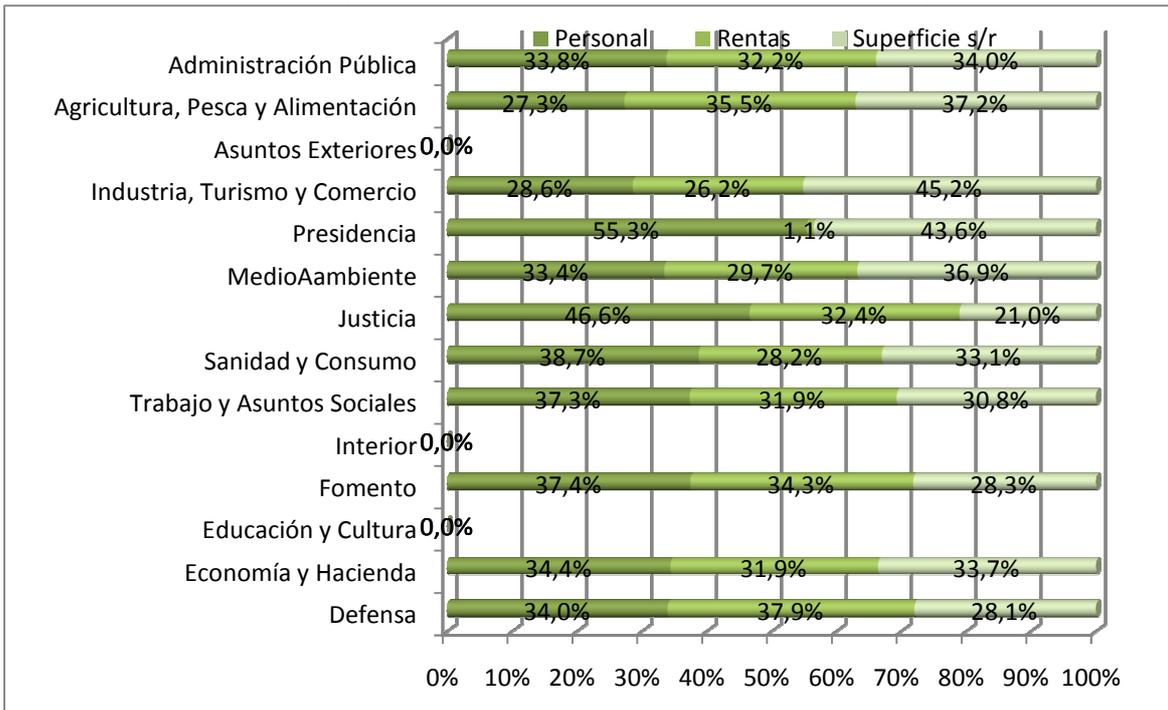
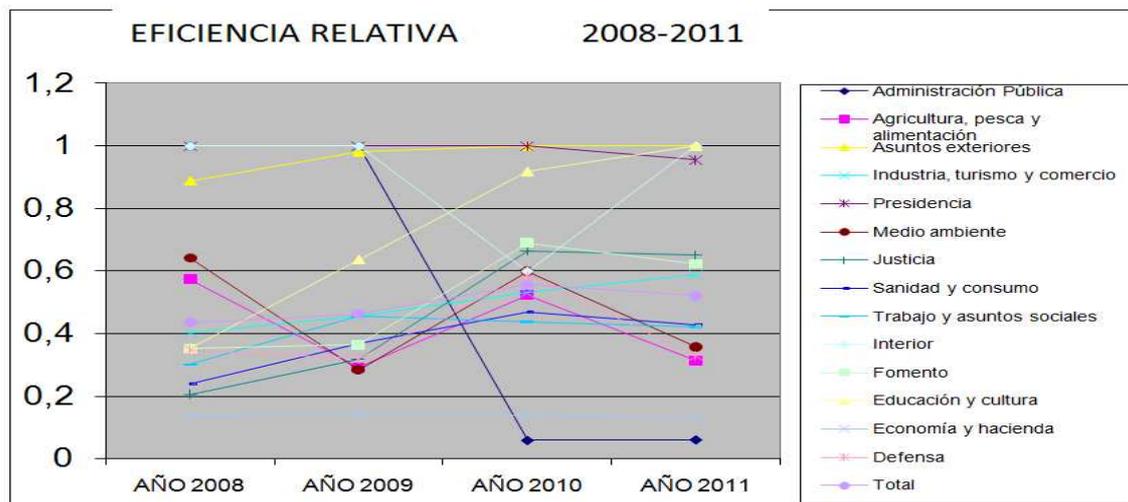


Gráfico 5.8

5.2.1.4. ANALISIS DINAMICO DE LA EFICIENCIA

Las cifras mostradas en las páginas precedentes permiten construir un gráfico de la serie de eficiencia relativa de cada área y de los pesos que tienen los respectivos inputs y outputs considerados en la ineficiencia durante el periodo de estudio, con objeto de visualizar de manera más clara su evolución, siendo éstos los siguientes:

Gráfico 5.9. Análisis dinámico de la eficiencia



Por su parte, los gráficos que siguen a estas líneas muestra en cada año la contribución media de cada output a la ineficiencia para el conjunto de las áreas. Para su cálculo se siguen estos dos pasos:

1. Se determina el peso de cada unidad, a partir de la suma de las ineficiencias estandarizadas según el rango:

$$p_j = \frac{\sum_{m=1}^s v_{jm}/R_m}{\sum_{i=1}^n \sum_{m=1}^s v_{im}/R_m} \quad \text{[Fórmula 5.9]}$$

2. Se obtiene el peso medio en la ineficiencia para el conjunto de los datos de cada variable:

$$p_{v_m} = \sum_{j=1}^n p_{jv_m} \times p_j \quad \text{[Fórmula 5.10]}$$

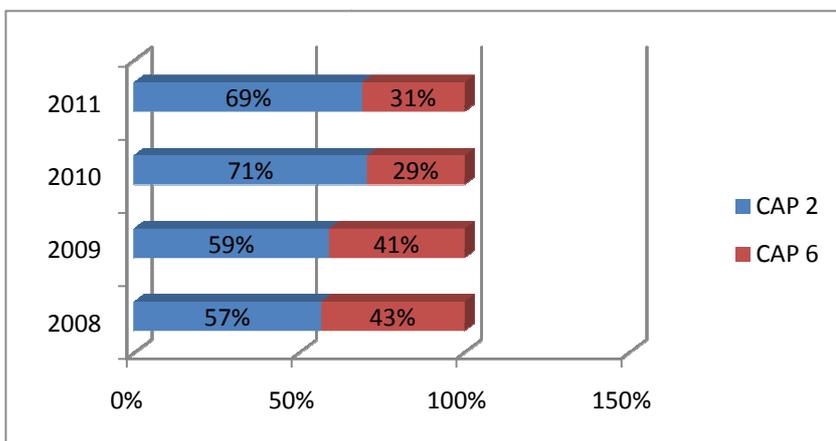


Gráfico 5.10. Contribución output a la ineficiencia

Como puede observarse, el output que más contribuye a la ineficiencia en el conjunto de años considerados son los gastos de Capítulo 2 debiendo destacarse que, para el primer bienio del periodo, este porcentaje ronda el 60 % para alcanzar un 70% en bienio posterior.

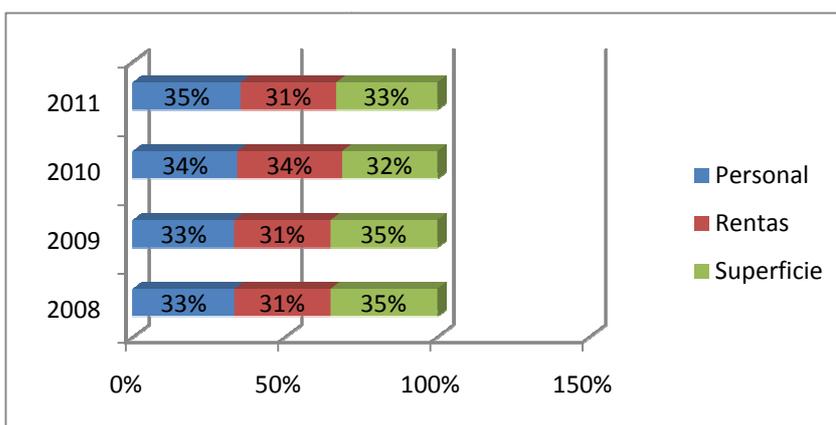


Gráfico 5.11 Contribución input a la ineficiencia

Por lo que se refiere a los inputs, prácticamente se reparten su aportación a la ineficiencia a partes iguales, debiéndose su inalterabilidad a la circunstancia de permanecer constantes a lo largo del cuatrienio.

A continuación se incluyen, para una más fácil comprensión de la evolución de los distintos parámetros expuestos, una serie de cuadros sinópticos que ponen de manifiesto las variaciones experimentadas por los diferentes outputs —puesto que, como acabamos de señalar, hemos considerado los inputs constantes durante el cuatrienio—, así como por la eficiencia relativa, entre los diferentes ejercicios presupuestarios considerados, siendo esta última la que será objeto de un más detenido comentario.

Así, tenemos:

Tabla 5.11

OUTPUT CAPITULO 2	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	70,64	73,29	5,29	5,36
AGR., PESCA Y ALIMENTACIÓN	33,77	32,99	31,26	27,9
ASUNTOS EXTERIORES	129,13	137,77	140,82	128,76
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	23,96	24,89	22,04	19,75
PRESIDENCIA	76,18	75,46	128,48	26,94
MEDIO AMBIENTE	18,77	32,99	31,26	27,9
JUSTICIA	17,75	22,16	20,13	19,56
SANIDAD Y CONSUMO	2,99	43,17	7,15	16,68
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	60,56	61,08	57,52	52,99
INTERIOR	163,22	145,98	38,87	148,54
FOMENTO	35,5	36,75	34,80	30,16
EDUCACIÓN Y CULTURA	53,6	68,88	92,72	93,03
ECONOMÍA Y HACIENDA	60,81	63,42	57,78	53,18
DEFENSA	125,52	113,41	106,11	103,44
TOTAL	872,4	932,24	774,23	754,19

Tabla 5.12

Δ Out 2 (Base 100: 2008)	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	100,00	103,75	7,49	7,59
AGR., PESCA Y ALIMENTACIÓN	100,00	97,69	92,57	82,62
ASUNTOS EXTERIORES	100,00	106,69	109,05	99,71
IND, TURISMO Y COMERCIO	100,00	103,88	91,99	82,43
PRESIDENCIA	100,00	99,05	168,65	35,36
MEDIO AMBIENTE	100,00	175,76	166,54	148,64
JUSTICIA	100,00	124,85	113,41	110,20
SANIDAD Y CONSUMO	100,00	1443,81	239,13	557,86
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	100,00	100,86	94,98	87,50
INTERIOR	100,00	89,44	23,81	91,01
FOMENTO	100,00	103,52	98,03	84,96
EDUCACIÓN Y CULTURA	100,00	128,51	172,99	173,56
ECONOMÍA Y HACIENDA	100,00	104,29	95,02	87,45
DEFENSA	100,00	90,35	84,54	82,41
TOTAL	100,00	106,86	88,75	86,45

Con carácter general, el gasto corriente representado por el Capítulo 2, tras un ligero crecimiento en 2009, ha experimentado una drástica reducción próxima al 15 % del importe en 2008 para los dos últimos ejercicios considerados. Algunos departamentos obedecen a esta tónica general, mientras que otros —Medio Ambiente; Justicia; Educación o Presidencia; y sobre todo Administración Pública— presentan evoluciones totalmente disímiles a la general del citado concepto presupuestario para la organización globalmente considerada.

Tabla 5.13

OUTPUT CAPITULO 6	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40,69	36,46	0,77	0,87
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	32,17	14,14	16,92	8,61
ASUNTOS EXTERIORES	47,92	46,75	34,00	28,79
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	24,26	24,64	15,58	14,65
PRESIDENCIA	12,22	12,58	9,64	7,41
MEDIO AMBIENTE	37,29	14,14	16,92	8,61
JUSTICIA	6,46	9,55	10,47	8,69
SANIDAD Y CONSUMO	10,16	10,47	9,66	7,46
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	16,17	27,23	13,07	10,88
INTERIOR	15,22	11,03	4,51	3,85
FOMENTO	43,04	39,94	38,38	29,32
EDUCACIÓN Y CULTURA	35,24	57,03	44,87	41,82
ECONOMÍA Y HACIENDA	26,21	23,73	12,12	10,38
DEFENSA	14,30	5,13	4,47	4,26
TOTAL	361,35	332,82	231,38	185,60

Tabla 5.14

Δ Out 6 (Base 100: 2008)	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	100,00	89,60	1,89	2,14
AGR., PESCA Y ALIMENTACIÓN	100,00	43,95	52,60	26,76
ASUNTOS EXTERIORES	100,00	97,56	70,95	60,08
IND., TURISMO Y COMERCIO	100,00	101,57	64,22	60,39
PRESIDENCIA	100,00	102,95	78,89	60,64
MEDIO AMBIENTE	100,00	37,92	45,37	23,09
JUSTICIA	100,00	147,83	162,07	134,52
SANIDAD Y CONSUMO	100,00	103,05	95,08	73,43
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	100,00	168,40	80,83	67,29
INTERIOR	100,00	72,47	29,63	25,30
FOMENTO	100,00	92,80	89,17	68,12
EDUCACIÓN Y CULTURA	100,00	161,83	127,33	118,67
ECONOMÍA Y HACIENDA	100,00	90,54	46,24	39,60
DEFENSA	100,00	35,87	31,26	29,79
TOTAL	100,00	92,10	64,03	51,36

Como puede observarse, también se aprecia una notable reducción en el capítulo de inversiones, que se reduce prácticamente hasta el 50 % del valor inicial resultando heterogéneo su reparto entre los distintas áreas, análogamente a como sucedía con el Capítulo 2.

Por su parte, los datos contenidos en las dos tablas siguientes contienen cifras altamente significativas que consideramos deben ser rectamente interpretadas.

Efectivamente, una vez expuestos con anterioridad y separadamente los valores alcanzados por la eficiencia relativa para cada año, creemos oportuno centrar nuestra atención en un factor que consideramos del máximo interés: la estabilidad diacrónica del parámetro.

Tabla 5.15

EFICIENCIA	2008	2009	2010	2011
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1,00	1,00	0,06	0,061
AGRICULTURA, PESCA Y	0,573	0,292	0,52	0,314
ASUNTOS EXTERIORES	0,887	0,981	1,00	1,00
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	0,403	0,457	0,53	0,588
PRESIDENCIA	1,00	1,00	1,00	0,955
MEDIO AMBIENTE	0,642	0,284	0,60	0,358
JUSTICIA	0,206	0,319	0,66	0,651
SANIDAD Y CONSUMO	0,239	0,368	0,47	0,427
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,301	0,457	0,44	0,423
INTERIOR	1,00	1,00	0,60	1,00
FOMENTO	0,352	0,364	0,69	0,623
EDUCACIÓN Y CULTURA	0,353	0,637	0,92	1,00
ECONOMÍA Y HACIENDA	0,137	0,142	0,14	0,134
DEFENSA	0,347	0,321	0,58	0,33
TOTAL	0,632	0,644	0,720	0,687

Tabla 5.16

Δ eficiencia	2008-2009	2008-2010	2008-2011	2009-2010	2009-2011	2010-2011
AAP	0,00%	-94,10%	-93,90%	-94,10%	-93,90%	3,39%
APA	-49,04%	-8,73%	-45,20%	79,11%	7,53%	-39,96%
AAE	10,60%	12,74%	12,74%	1,94%	1,94%	0,00%
ACT	13,40%	31,76%	45,91%	16,19%	28,67%	10,73%
APR	0,00%	0,00%	-4,50%	0,00%	-4,50%	-4,50%
AMA	-55,76%	-6,70%	-44,24%	110,92%	26,06%	-40,23%
AJU	54,85%	222,33%	216,02%	108,15%	104,08%	-1,96%
ASC	53,97%	96,23%	78,66%	27,45%	16,03%	-8,96%
ATAS	51,83%	45,18%	40,53%	-4,38%	-7,44%	-3,20%
AINT	0,00%	-40,10%	0,00%	-40,10%	0,00%	66,94%
AINF	3,41%	96,02%	76,99%	89,56%	71,15%	-9,71%
AEC	80,45%	160,34%	183,29%	44,27%	56,99%	8,81%
AEH	3,65%	2,19%	-2,19%	-1,41%	-5,63%	-4,29%
ADE	-7,49%	68,30%	-4,90%	81,93%	2,80%	-43,49%
TOTAL	1,90%	13,92%	8,70%	11,80%	6,68%	-4,58%

Así, si atendemos a las tres primeras columnas de la Tabla 5.24.B podemos observar cómo algunas áreas se mantienen tendencialmente estables en lo que a eficiencia relativa se refiere a lo largo del tiempo, mientras que otras presentan grandes oscilaciones.

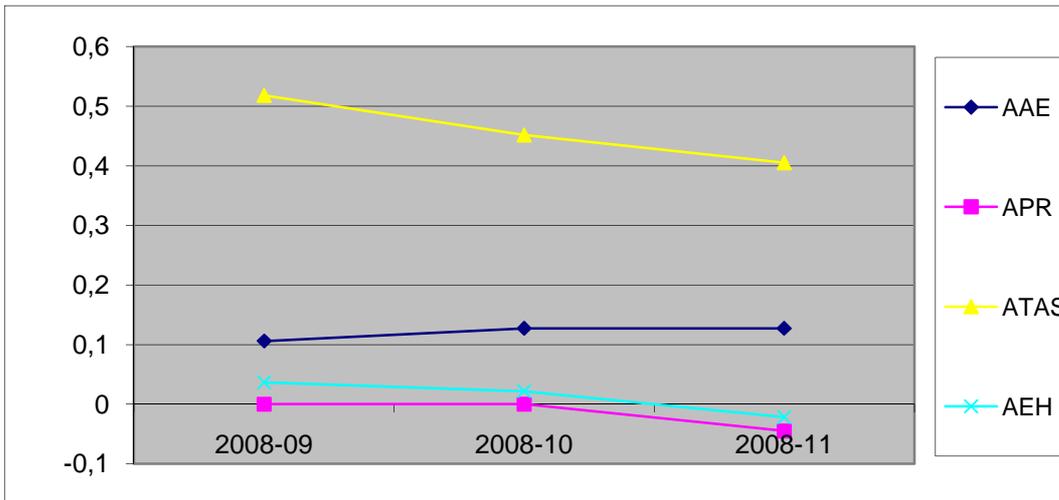


Gráfico 5.12. Análisis evolutivo (1)

De este modo, y reflejadas en el Gráfico 5.12, Asuntos Exteriores; Presidencia; Trabajo y Asuntos Sociales; o Economía y Hacienda, presentan cifras cuyas variaciones se contienen en una estrecha franja frente a Áreas como Administraciones Públicas; Medio Ambiente; o Defensa, entre otras, cuyos valores no parecen obedecer ningún patrón de comportamiento. Por su parte, Comercio y Turismo mantiene una clara línea ascendente de pendiente prácticamente constante (Gráfico 5.13).

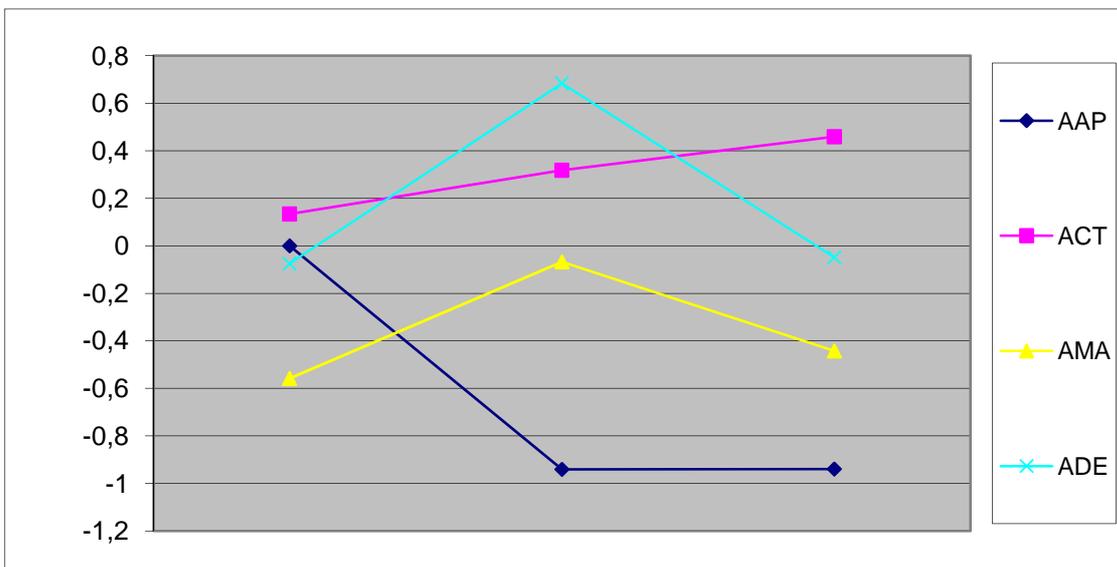


Gráfico 5.13. Análisis evolutivo (2)

No obstante, y de cara a tratar de establecer unas pautas de comportamiento susceptibles de generar unas conclusiones con carácter de generalidad, nos fijaremos en la evolución de seis áreas concretas; a saber: Administraciones Públicas; Justicia; Interior; Infraestructuras; y Economía y Hacienda, para las que se han preparado unas

tablas que consideramos suficientemente explicativas del por qué de sus valores de eficiencia a lo largo del cuatrienio estudiado.

Procedamos, pues, a su exposición individualizada:

1. Administraciones Públicas.- Esta área, inicialmente eficiente, sufre una brusca caída del parámetro en el ejercicio 2010, coincidente con drásticas rebajas en sus consignaciones presupuestarias, tanto en Capítulo 2 como en Capítulo 6, manteniéndose prácticamente estables dichas cuantías durante el último bienio, lo que trae consigo una marcada estabilidad de su eficiencia en ese periodo.

Tabla 5.17

AAP	CAP 2 (€* 10 ³)	CAP 6 (€* 10 ³)	OUT 2	OUT 6	EFICIENCIA
2011	5.760,57	850,00	5,36	0,87	0,06
2010	5.337,44	781,93	5,29	0,81	0,06
2009	70.714,12	35.567,85	73,29	36,45	1,00
2008	70.642,20	40.690,08	70,64	40,69	1,00

2. Justicia.- En el Área de Justicia se observa que las consignaciones presupuestarias en Capítulo 2 puede considerarse tendencialmente estables —en el entorno de los 20 millones de euros anuales— al igual que las consignaciones del Capítulo 6—en el entorno de los 9,5 millones de euros anuales de media—.

Tabla 5.18

AJU	CAP 2 (€* 10 ³)	CAP 6 (€* 10 ³)	OUT 2	OUT 6	EFICIENCIA
2011	21.025,52	8.481,65	19,56	8,69	0,65
2010	20.323,99	10.575,46	20,12	10,93	0,66
2009	21.376,02	9.317,66	22,16	9,55	0,32
2008	17.747,60	6.459,50	17,75	6,46	0,21

Sin embargo, el efecto de la composición de ambos outputs resulta determinante —evidentemente junto con el comportamiento de las restantes áreas— en unas oscilaciones de su eficiencia ciertamente notables entre el primer y segundo bienios del periodo considerado.

3. Interior.- En esta área nos centraremos, especialmente, en lo acontecido para el ejercicio 2010, pues en los restantes se nos muestra como un área eficiente.

Tabla 5.19

AINT	CAP 2 (€* 10 ³)	CAP 6 (€* 10 ³)	OUT 2	OUT 6	EFICIENCIA
2011	159.626,62	3.760,64	148,53	3,85	1,00
2010	39.249,79	4.553,95	38,87	4,71	0,60
2009	140.837,16	10.762,42	145,98	11,03	1,00
2008	163.221,89	15.215,49	163,22	15,22	1,00

Efectivamente, y con independencia de lo que refleja el cuadro general expuesto para dicho año, se observa que la caída conjunta de las consignaciones presupuestarias en ese ejercicio determina un descenso brusco de la eficiencia del área que, al ver aumentados sus recursos para 2011 hasta unos niveles que podemos considerar normales, recupera para ese ejercicio una eficiencia relativa igual a la unidad.

4. Infraestructuras.- El Área de Infraestructuras se muestra como un claro exponente de la especial sensibilidad que el método DEA presenta para poner de manifiesto la interrelación existente entre las distintas unidades de producción (DMU's) consideradas.

Tabla 5.20

AINF	CAP 2 (€* 10 ³)	CAP 6 (€* 10 ³)	OUT 2	OUT 6	EFICIENCIA
2011	32.407,87	28.610,52	30,16	29,31	0,62
2010	35.139,86	38.776,30	34,80	40,07	0,69
2009	35.453,07	38.965,70	36,75	39,94	0,36
2008	35.501,40	43.044,79	35,50	43,04	0,35

Si nos retrotraemos al cuadro que muestra la evolución interanual de los outputs elegidos para este trabajo, veremos que para este Área obteníamos las siguientes series:

Tabla 5.21 Comparativa AINF (1)

	2008-2009	2008-2010	2008-2011	2009-2010	2009-2011	2010-2011
AINF OUT 2	3,52%	-1,97%	-15,04%	-5,31%	-17,93%	-13,33%
AINF OUT 6	-7,20%	-10,83%	-31,88%	-3,91%	-26,59%	-23,61%

Mientras que los totales arrojaban las siguientes cifras:

Tabla 5.22 Comparativa AINF (2)

	2008-2009	2008-2010	2008-2011	2009-2010	2009-2011	2010-2011
TOTAL OUT 2	6,86%	-11,25%	-13,55%	-16,95%	-19,10%	-2,59%
TOTAL OUT 6	-7,90%	-35,97%	-48,64%	-30,48%	-44,23%	-19,79%

Es decir, que cuando se produce el salto cuantitativo de la eficiencia del Área es cuando se da la conjunción de que sus outputs han experimentado un decrecimiento significativamente menor que los globales (-5,31% frente a -16,95%, y -3,91% frente a -30,48%, entre 2009 y 2010).

5. Economía y Hacienda.- Por último, hemos seleccionado el Área de Economía y Hacienda por cuanto muestra una llamativa estabilidad en su eficiencia relativa. Casi podría afirmarse que, sean cuales sean los avatares por los que atraviese la Organización administrativa en que se encuadra, esta área permanece imperturbable en lo que a eficiencia se refiere, aun cuando ésta pueda aparecer en los lugares más bajos del escalafón.

Tabla 5.23. Comparativa AEH

AEH	CAP 2 (€* 10 ³)	CAP 6 (€* 10 ³)	OUT 2	OUT 6	EFICIENCIA
2011	57.151,84	10.128,85	53,18	10,38	0,13
2010	58.347,16	12.246,65	57,78	12,65	0,14
2009	61.185,69	23.155,26	63,42	23,73	0,14
2008	60.812,40	26.214,48	60,81	26,21	0,14

Y es que si nos retrotraemos a los gráficos de descomposición de la ineficiencia anteriormente expuestos para cada ejercicio, observamos que, frente a lo que ocurre con otras áreas, el reparto se mantiene relativamente estable en un margen comprendido entre el 40 y el 60% para cada output, aproximadamente, lo que nos habla de una equitativa distribución de pesos, tal como consignamos seguidamente:

Tabla 5.24	% ineficiencia Cap. 2	% ineficiencia Cap. 6
2008	37,5	62,5
2009	52,8	47,2
2010	60,8	39,2
2011	63,5	36,5
Media	53,65	46,35

5.2.1.5. LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (PTF).

Uno.- FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

Llegados a este punto, debemos recordar lo dicho al comienzo de este capítulo en el sentido de que el análisis de eficiencia exige una comparación, bien con otras unidades o con su propia evolución a lo largo del tiempo.

Por ello, y de cara a analizar el comportamiento de las unidades administrativas consideradas durante el cuatrienio respecto del cual se han obtenido datos, se juzga del mayor interés el empleo de las técnicas de medición de la productividad, tal como se han venido estableciendo por la doctrina científica en las pasadas décadas.

En este sentido, cabe señalar que la evolución de la productividad total de los factores, esto es, la evolución de la ratio entre la suma ponderada de outputs y de inputs, ha sido objeto de análisis por parte de muchos investigadores, tal como expone SANTIN (2009).

A estos efectos, y como hemos tenido oportunidad de comprobar analógicamente con anterioridad, los índices parciales o cocientes entre el producto obtenido y la cantidad empleada de uno de los factores para su producción, son los más sencillos de calcular e interpretar. Sin embargo, al considerar únicamente uno o una única combinación de los factores utilizados, la mejora de un índice parcial puede deberse simplemente a un proceso de sustitución de inputs y no a una mejora de su eficiencia. Por esta razón, resulta necesario medir el efecto combinado de todos los factores en la producción, es decir, construir un indicador de la Productividad Total de los Factores o, abreviadamente y en adelante, PTF.

El estudio de la PTF en la teoría económica se basa en la función de producción, que establece una relación conocida entre un vector de factores de producción y el vector máximo de productos que pueden obtenerse. La función Cobb-Douglas es una forma de función de producción muy utilizada por los economistas en el pasado, dadas sus propiedades, para representar la relación entre un producto y las

variaciones de los insumos (Trabajo, Capital). La función de producción presenta la forma

$$Q = AT^\alpha K^\beta \quad \text{[Fórmula 5.11]}$$

donde: Q = Producción total; T = trabajo (insumo); K = capital (insumo); A = factor total de productividad,

y α y β son las elasticidades producto del trabajo y el capital, respectivamente. Estos valores son constantes determinadas en atención a la tecnología disponible.

Esta función fue inicialmente propuesta por Knut WICKSELL (1851-1926) e investigada con respecto a la evidencia estadística concreta por Charles COBB y Paul DOUGLAS en 1928, de los cuales recibe su nombre. Su planteamiento partió de las observaciones empíricas de la distribución de la renta nacional total de los Estados Unidos entre el capital y la mano de obra. Los datos arrojaban resultados en los que la producción se mantenía más o menos constante y, a medida que crecía la producción, la renta del total de los trabajadores crecía en la misma proporción que la renta del conjunto de los empresarios.

Pero las limitaciones que lastran esta teoría, como por ejemplo que los coeficientes α y β se deban mantener constantes en el tiempo o entre iguales sectores de la economía, la han dejado relegada a contextos puramente académicos.

La medida tradicional del crecimiento productivo sigue la formulación de SOLOW (1957) de la tasa de variación de la productividad global, y su adaptación a periodos de tiempo discreto conocido recibe el nombre de Índice de TÖRNQVIST. En su definición se considera como unidad básica de análisis la empresa, y su cálculo asume los siguientes supuestos:

- En primer lugar, se supone que la unidad productiva se encuentra en equilibrio a largo plazo; esto es, que la producción se encuentra en la frontera de posibilidades de producción, por lo que no se contempla la posibilidad de planes de producción ineficientes.

- En segundo lugar, se está suponiendo que los niveles de todos los inputs se ajustan instantáneamente según el valor de su productividad marginal, en respuesta a los cambios en los precios, sin existir costes de ajuste.
- Por último, se precisan datos sobre precios de los inputs y de los outputs, no siempre fáciles de obtener.

La variación de la productividad, por tanto, será únicamente debida a desplazamientos en la frontera de posibilidades de producción, es decir, no se tienen en cuenta aquellos desplazamientos producidos dentro de dicha frontera, los cuales pueden representar aumentos o reducciones de ineficiencia en la unidad productiva.

Para evitar estos inconvenientes, se puede evaluar el crecimiento productivo mediante el índice de Malmquist (MALMQUIST, 1953). El Manual de Medición de la productividad de la OCDE (2000), recomienda la utilización de estos índices, convirtiéndolos en el método generalmente aceptado para la medición del crecimiento productivo en el momento actual.

Para GRIFELL y LOVELL (1995) los índices de Malmquist presentan varias ventajas frente a otros métodos más tradicionales de medir la PTF:

- i) En primer lugar, no se necesita preestablecer supuestos sobre el comportamiento de la unidad que se analiza, tales como la maximización de beneficios o la minimización de costes.
- ii) Un índice de productividad de Malmquist está basado en funciones de distancia, por lo que no se requieren precios de inputs o outputs en su construcción, y
- iii) Finalmente, y al contrario que el índice de Törnqvist, puede descomponerse en elementos que expliquen las causas del cambio productivo.

La definición general del índice de Malmquist está basada en el concepto económico de “función de distancia” introducido por SHEPHARD (1970), cuya inversa es igual a la medida de la eficiencia técnica enunciada, como ya se dijo anteriormente, por FARRELL (1957). Desde dicha contribución inicial al análisis de la producción, se ha desarrollado el concepto de frontera de producción, que define el límite de las

mejores combinaciones de output-input posibles. De esta manera, la cuantía en la que una observación se encuentre alejada de la frontera dará lugar a una medida de su ineficiencia técnica. En suma, se considera que una unidad será técnicamente eficiente si no es posible aumentar la cantidad obtenida de uno de sus productos sin incrementar el uso de ningún factor o sin disminuir la cantidad obtenida de cualquier otro producto.

El índice de Malmquist, inicialmente propuesto por CAVES et al. (1982), consiste en ratios de funciones de distancia, introducidas en la teoría del consumo por aquel autor (1953), las cuales establecen la distancia que separa a cada sector productivo de la tecnología que le sirve de referencia para ser eficiente.

El cálculo del índice de Malmquist es uno de los métodos más utilizados para analizar la evolución de la productividad y sus componentes a lo largo del tiempo. Dado que solamente se necesitan datos relativos a cantidades, no es necesario realizar supuestos sobre la forma funcional de la función de producción y permite descomponer la productividad total de los factores de una unidad productiva en el cambio debido a la mejora de la eficiencia técnica (y ésta a su vez en eficiencia pura y eficiencia de escala) y el debido al cambio técnico o progreso tecnológico, por lo que ha sido extensamente utilizado en el sector público (SANTIN, 2009).

Los índices de Malmquist calculados en este trabajo son los propuestos por FARE (1994), calculando la media geométrica para determinar la variación de la PTF experimentada entre un momento t y el siguiente ($t+1$):

$$M_o(y^{t+1}, x^{t+1}, y^t, x^t) = \left[\left(\frac{D_o^t(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)} \right) \left(\frac{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^{t+1}(x^t, y^t)} \right) \right]^{1/2} \quad \text{[Fórmula 5.12]}$$

donde y representa la matriz de outputs y x la correspondiente a los inputs en cada periodo considerado.

Un índice $M_o > 1$ (o al 100% si se expresa en porcentaje) indica que la productividad en el período $t+1$ es superior a la del período t , puesto que la expansión necesaria en los outputs del período $t+1$ para que la observación sea factible en t es inferior a la aplicable a los outputs del período t . Por el contrario, un $M_o < 1$ ($M_o < 100\%$) indica que la productividad ha descendido entre los períodos t y $t+1$. Esto es, que

la media geométrica de las dos ratios incluidas en el corchete nos informa sobre la existencia del cambio técnico experimentado entre los dos períodos evaluados en dos puntos x^t y x^{t+1} . Si han existido mejoras tecnológicas, tendrá un valor superior a uno, por lo que un índice de Malmquist superior a la unidad indica mejoras de la productividad, mientras que si toma valores inferiores a la unidad, implica mermas del citado parámetro. Por último, debe tenerse en cuenta que, aunque el producto del cambio en la eficiencia técnica y el cambio tecnológico debe ser, por definición, igual al índice de Malmquist, estas dos componentes pueden tener comportamientos en sentidos opuestos.

Dos.- ANÁLISIS DE LA PRODUCTIVIDAD DEL CASO PROPUESTO.

Expuestas brevemente las premisas teóricas pertinentes, pasaremos a mostrar los resultados obtenidos como consecuencia del cálculo de las funciones de distancia que integran la expresión del Índice de Malmquist para el caso que nos ocupa. Ello ha supuesto resolver las cuatro funciones de distancia del output mediante el método DEA. Tal como señala SANTIN (2009) el índice se calcula asumiendo rendimientos constantes a escala, dado que con el supuesto de rendimientos variables a escala, si se produce un cambio técnico, las observaciones de un período pueden no ser factibles con la tecnología de otros períodos. El procedimiento para calcular $D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$, $D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$, $D_0^t(x^t, y^t)$ y $D_0^{t+1}(x^t, y^t)$ sería el siguiente:

$$\begin{array}{ll}
 [D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})]^{-1} = \max_{\varepsilon, \lambda} \varepsilon & [D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})]^{-1} = \max_{\varepsilon, \lambda} \varepsilon \\
 \text{sujeto a} & \text{sujeto a} \\
 a) \quad \begin{array}{l} u1_i^{t+1} - \sum u1_i^t \lambda_i \geq 0 \\ u2_i^{t+1} - \sum u2_i^t \lambda_i \geq 0 \\ u3_i^{t+1} - \sum u3_i^t \lambda_i \geq 0 \\ -\varepsilon v1_i^{t+1} + \sum v1_i^t \lambda_i \geq 0 \\ -\varepsilon v2_i^{t+1} + \sum v2_i^t \lambda_i \geq 0 \\ \lambda_i \geq 0 \end{array} & b) \quad \begin{array}{l} u1_i^{t+1} - \sum u1_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\ u2_i^{t+1} - \sum u2_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\ u3_i^{t+1} - \sum u3_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\ -\varepsilon v1_i^{t+1} + \sum v1_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\ -\varepsilon v2_i^{t+1} + \sum v2_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\ \lambda_i \geq 0 \end{array}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{l}
[D_0^t(x^t, y^t)]^{-1} \max_{\phi} \phi \\
\text{suje}to \ a \\
u1_i^t - \sum u1_i^t \lambda_i \geq 0 \\
u2_i^t - \sum u2_i^t \lambda_i \geq 0 \\
u3_i^t - \sum u3_i^t \lambda_i \geq 0 \\
-\emptyset v1_i^t + \sum v1_i^t \lambda_i \geq 0 \\
-\emptyset v2_i^t + \sum v2_i^t \lambda_i \geq 0 \\
\lambda_i \geq 0
\end{array}
\quad
\begin{array}{l}
[D_0^{t+1}(x^t, y^t)]^{-1} = \max_{\phi} \phi \\
\text{suje}to \ a \\
u1_i^{t+1} - \sum u1_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\
u2_i^{t+1} - \sum u2_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\
u3_i^{t+1} - \sum u3_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\
-\emptyset v1_i^{t+1} + \sum v1_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\
-\emptyset v2_i^{t+1} + \sum v2_i^{t+1} \lambda_i \geq 0 \\
\lambda_i \geq 0
\end{array}$$

[Fórmulas 5.13 a), b), c), d)]

donde a), b), c) y d) serían las funciones de distancia intertemporales interesadas y $u1$, $u2$, $u3$, $v1$ y $v2$ las variables personal, renta, superficie, gasto en Capítulo 2 y gasto en Capítulo 6, respectivamente.

Como acabamos de indicar, los resultados de los cálculos antedichos, convenientemente tabulados, son los siguientes:

Dos. a).- BIENIO 2008-2009

De los resultados recogidos en la Tabla 5.25 se deduce que Educación y Cultura encabeza el ranking de áreas que presentan incrementos productivos entre los años 2008 y 2009, registrando un valor para el Índice de Malmquist de 161,83%, le siguen Justicia; Sanidad y Consumo; y Trabajo y Asuntos Sociales, registrando cifras similares entre ellas en el entorno del 140%. En el lado negativo, destacan Medio Ambiente y el área de Agricultura, Pesca y Alimentación, en las que el gasto en Capítulo 6 disminuye para el ejercicio 2009 en alrededor de un 60%, originando caídas de productividad de -59,59% y -54%, respectivamente. Administraciones Públicas, y Fomento registran decrementos similares a la media global, que indica una caída del -7,97%.

Tabla 5.25. Índices de Malmquist 2008-2009

Área	Literal	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$	Índice Malmquist	Incremento productivo
AAP	Administración pública	100,00%	100,00%	93,41%	111,62%	91,48%	-8,52%
APA	Agricultura, pesca y alimentación	57,32%	29,15%	26,61%	63,98%	46,00%	-54,00%
AAE	Asuntos exteriores	88,71%	98,06%	88,43%	97,90%	99,92%	-0,08%
ACT	Comercio, industria y turismo	40,28%	45,66%	40,91%	44,95%	101,57%	1,57%
APR	Presidencia y administración territorial	100,00%	100,00%	101,08%	100,96%	100,06%	0,06%
AMA	Medio ambiente	64,17%	28,36%	26,47%	71,62%	40,41%	-59,59%
AJU	Justicia	20,64%	31,94%	29,25%	22,73%	141,12%	41,12%
ASC	Sanidad y consumo	23,94%	36,84%	33,60%	26,72%	139,12%	39,12%
ATAS	Trabajo y asuntos sociales	30,14%	45,73%	41,96%	33,30%	138,28%	38,28%
AINT	Interior	100,00%	100,00%	89,43%	120,58%	86,12%	-13,88%
AINF	Fomento	35,19%	36,44%	32,65%	39,28%	92,78%	-7,22%
AEC	Educación y cultura	35,27%	63,71%	57,08%	39,37%	161,83%	61,83%
AEH	Economía y hacienda	13,74%	14,16%	13,06%	14,79%	95,39%	-4,61%
ADE	Defensa	34,71%	32,11%	28,72%	41,07%	80,43%	-19,57%
	Media	63,15%	64,37%	59,05%	71,06%	92,03%	-7,97%

Dos. b).- BIENIO 2009-2010

El Índice de Malmquist calculado para el periodo 2009-2010, deja a las áreas de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente con un incremento en su productividad superior al 22%, siendo las que junto con Justicia e Infraestructuras logran incrementar su productividad. En el lado opuesto se encuentra el resto de áreas, cuya productividad disminuye notablemente, especialmente Administración Pública e Interior, las cuales disminuyen un -96,49% y -70,81% respectivamente. Se da un apreciable descenso en el output de todas las áreas, especialmente pronunciado en las dos áreas anteriores, que conlleva un decremento de la productividad general de -21,7 puntos porcentuales.

Tabla 5.26. Índices de Malmquist 2009-2010

Área	Literal	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$	Índice Malmquist	Incremento productivo
AAP	Administración pública	100,00%	5,91%	3,93%	188,94%	3,51%	-96,49%
APA	Agricultura, pesca y alimentación	29,15%	52,27%	35,13%	41,82%	122,72%	22,72%
AAE	Asuntos exteriores	98,06%	100,00%	82,34%	131,71%	79,84%	-20,16%
ACT	Comercio, industria y turismo	45,66%	53,08%	30,13%	80,43%	65,99%	-34,01%
APR	Presidencia y administración territorial	100,00%	100,00%	170,27%	125,08%	116,67%	16,67%
AMA	Medio ambiente	28,36%	59,88%	33,94%	47,91%	122,30%	22,30%
AJU	Justicia	31,94%	66,43%	35,16%	58,06%	112,23%	12,23%
ASC	Sanidad y consumo	36,84%	46,91%	26,53%	48,72%	83,26%	-16,74%
ATAS	Trabajo y asuntos sociales	45,73%	43,73%	29,85%	83,93%	58,31%	-41,69%
AINT	Interior	100,00%	59,89%	32,01%	224,94%	29,19%	-70,81%
AINF	Fomento	36,44%	69,05%	36,56%	68,83%	100,32%	0,32%
AEC	Educación y cultura	63,71%	91,92%	52,33%	111,91%	82,14%	-17,86%
AEH	Economía y hacienda	14,16%	13,98%	9,74%	23,94%	63,39%	-36,61%
ADE	Defensa	32,11%	58,44%	30,04%	62,46%	93,56%	-6,44%
	Media	64,37%	71,96%	60,83%	110,91%	78,30%	-21,70%

Dos. c).- BIENIO 2010-2011

En relación al periodo 2010-2011, cabe mencionar el área de Interior, la cual registra un incremento en su productividad del 176,5%, como consecuencia de un importante aumento del gasto en Capítulo 2, el cual se incrementa en un 282%, constituyendo una posible explicación la coincidencia del ejercicio con la celebración de convocatorias electorales (regionales y locales) previamente programadas.

Tabla 5.27. Índices de Malmquist 2010-2011

Área	Literal	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$	Índice Malmquist	Incremento productivo
AAP	Administración pública	5,91%	6,11%	6,09%	5,78%	104,35%	4,35%
APA	Agricultura, pesca y alimentación	52,27%	31,40%	25,47%	64,44%	48,72%	-51,28%
AAE	Asuntos exteriores	100,00%	100,00%	91,44%	123,30%	86,12%	-13,88%
ACT	Comercio, industria y turismo	53,08%	58,79%	47,83%	65,25%	90,11%	-9,89%
APR	Presidencia y administración territorial	100,00%	95,54%	73,67%	223,87%	56,07%	-43,93%
AMA	Medio ambiente	59,88%	35,77%	29,18%	73,42%	48,72%	-51,28%
AJU	Justicia	66,43%	65,14%	52,83%	81,91%	79,53%	-20,47%
ASC	Sanidad y consumo	46,91%	42,71%	34,72%	57,71%	74,00%	-26,00%
ATAS	Trabajo y asuntos sociales	43,73%	42,31%	38,38%	51,87%	84,61%	-15,39%
AINT	Interior	59,89%	100,00%	228,89%	49,98%	276,53%	176,53%
AINF	Fomento	69,05%	62,29%	50,52%	85,13%	73,17%	-26,83%
AEC	Educación y cultura	91,92%	100,00%	82,06%	112,02%	89,27%	-10,73%
AEH	Economía y hacienda	13,98%	13,39%	12,40%	15,82%	86,66%	-13,34%
ADE	Defensa	58,44%	32,97%	56,97%	34,62%	96,35%	-3,65%
		71,96%	70,18%	86,48%	96,87%	93,31%	-6,69%

Por su parte, el área de Administraciones Públicas presenta un incremento muy moderado del 4,35%. Aparte de las mencionadas, Defensa es la única cuyo incremento productivo se sitúa por encima de la media general, que decrece el -6,69%. Las demás áreas sufren un decrecimiento en su productividad, siendo Agricultura, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente las que presentan los principales descensos, que se cifran en un -51,28% en ambos casos.

Tres.- DESCOMPOSICION DE LA PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO MEDIO ACUMULADO (2008-2011).

El empleo de los Índices de Malmquist permite descomponer la evolución que experimenta la productividad en dos integrantes. El primero de ellos haría referencia al cambio en la eficiencia cuyas mejoras, o empeoramiento, se deben a un acercamiento o alejamiento de la unidad a la frontera eficiente, fenómeno que se conoce en la literatura sectorial como *ganancias de eficiencia* o *catching-up*. El segundo de los integrantes

resulta indicativo de cómo evoluciona el cambio técnico o, lo que es lo mismo, en qué grado influye la *innovación* en la variación de la eficiencia.

Las siguientes tablas dan buena muestra de la variabilidad experimentada por los dos componentes, ya sean *ganancias de eficiencia* o *innovación*, para las respectivas áreas durante los bienios analizados.

Tabla 5.28

Tabla 5.29

Tabla 5.30

	2008-2009		2009-2010		2010-2011	
	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})$	$D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$
	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$	$D_0^t(x^t, y^t)$	$D_0^{t+1}(x^t, y^t)$
	<i>ganancias eficiencia</i>	<i>innovacion técnica</i>	<i>ganancias eficiencia</i>	<i>innovacion técnica</i>	<i>ganancias eficiencia</i>	<i>innovacion técnica</i>
AAP	93,41%	89,59%	3,93%	3,13%	103,07%	105,33%
APA	46,43%	45,57%	120,51%	124,98%	48,72%	39,52%
AAE	99,68%	100,17%	83,97%	75,93%	91,44%	74,16%
ACT	101,57%	101,57%	65,99%	65,99%	90,11%	73,31%
APR	101,08%	99,05%	170,27%	79,95%	73,67%	32,91%
AMA	41,25%	39,59%	119,68%	124,98%	48,72%	39,74%
AJU	141,74%	140,50%	110,09%	114,42%	79,53%	64,50%
ASC	140,36%	137,88%	72,00%	96,29%	74,00%	60,16%
ATAS	139,22%	137,34%	65,26%	52,11%	87,77%	73,99%
AINT	89,43%	82,93%	32,01%	26,62%	382,18%	457,98%
AINF	92,78%	92,78%	100,32%	100,32%	73,17%	59,34%
AEC	161,83%	161,83%	82,14%	82,14%	89,27%	73,26%
AEH	95,08%	95,70%	68,78%	58,42%	88,70%	78,40%
ADE	82,74%	78,18%	93,56%	93,56%	97,48%	164,54%
TOTAL	93,51%	90,58%	94,50%	64,88%	120,18%	89,27%

Precisamente, y a pesar de las diferentes trayectorias que muestran las áreas administrativas estudiadas, una característica general es que se produce un curioso emparejamiento entre las fuentes de crecimiento para la PTF, puesto que en el bienio 2008-09 nos encontramos con seis ganancias en eficiencia y otras tantas en cambio técnico (6, 6), cifras que se convierten en los nuevos pares (5, 4) y (2, 3) para los dos bienios posteriores.

Como nuestro estudio está desglosado por periodos de tiempo, observamos también que a lo largo de estos se va produciendo una paulatina pérdida de vigor, pese a las espectaculares cifras que, para el bienio 2010-11, aporta el Área de Interior.

A este respecto, los gráficos muestran la evolución experimentada por las ganancias de eficiencia y la innovación técnica a lo largo de estos periodos.

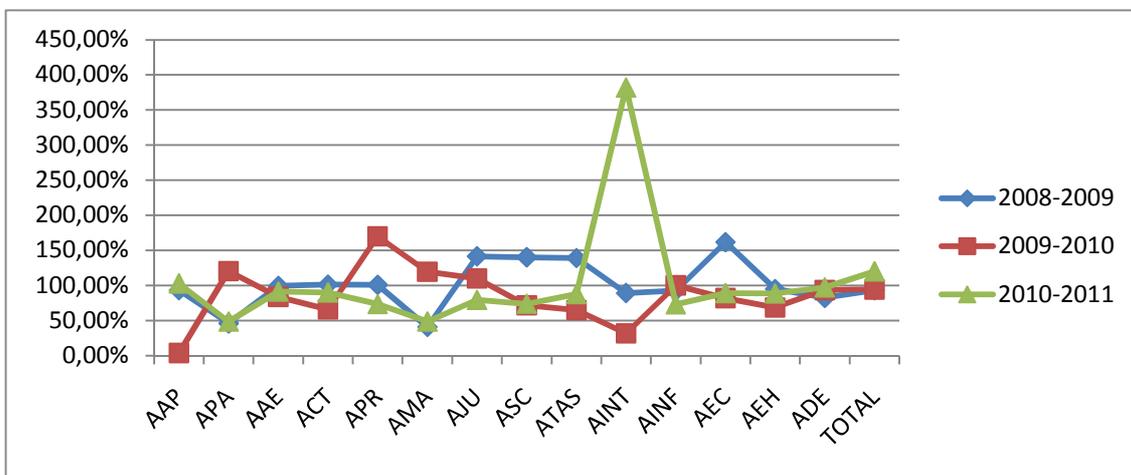


Gráfico 5.14 GANANCIAS DE EFICIENCIA

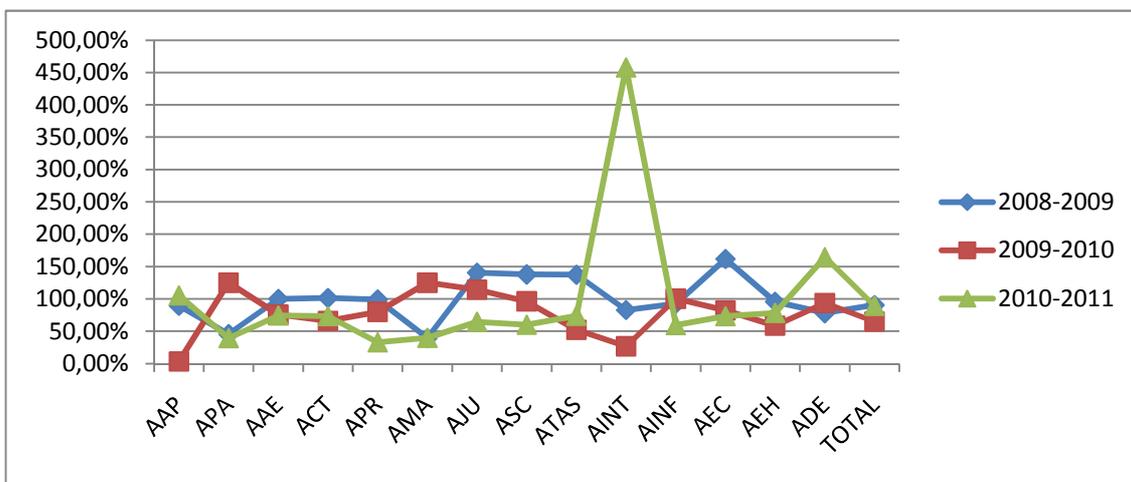


Gráfico 5.15 INNOVACIÓN TÉCNICA

Por último y en lo que se refiere al conjunto del periodo analizado (Tabla 5.31.), se observa un descenso general de la productividad, cifrado en un -12,4%. Por áreas, con excepción de Justicia, y Educación y Cultura, que presentan un crecimiento medio acumulado del 8,0 y 5,9 %, respectivamente, todas ellas sufren descensos en su

productividad, especialmente acusado en Administraciones Públicas, y Medio Ambiente, cuyas caídas son, en cada caso, del -67,8% y -37,8%.

El crecimiento medio acumulado obedece a la formulación:

$$CMA = [(Ipe_{2009} * Ipe_{2010} * Ipe_{2011})^{1/3} / 100] - 1 \quad \text{[Fórmula 5.14]}$$

Tabla 5.31. Crecimiento medio acumulado

Área	Índice de productividad encadenado				Crecimiento medio acumulado
	2008	2009	2010	2011	
Administración pública	100	91,5	3,5	104,3	-67,8%
Agricultura, pesca y alimentación	100	46,0	122,7	48,7	-35,0%
Asuntos exteriores	100	99,9	79,8	86,1	-11,8%
Industria, turismo y comercio	100	101,6	66,0	90,1	-15,5%
Presidencia	100	100,1	116,7	56,1	-13,2%
Medio ambiente	100	40,4	122,3	48,7	-37,8%
Justicia	100	141,1	112,2	79,5	8,0%
Sanidad y consumo	100	139,1	83,3	74,0	-5,0%
Trabajo y asuntos sociales	100	138,3	58,3	84,6	-12,0%
Interior	100	86,1	29,2	276,5	-11,4%
Fomento	100	92,8	100,3	73,2	-12,0%
Educación y cultura	100	161,8	82,1	89,3	5,9%
Economía y hacienda	100	95,4	63,4	86,7	-19,4%
Defensa	100	80,4	93,6	96,4	-10,2%
Total	100	92,0	78,3	93,3	-12,4%

que no es sino la expresión de la media geométrica, indizada y mostrada en porcentaje del inicial, de los respectivos índices de productividad anuales calculados a partir de los incrementos productivos interanuales (Tablas 5.25 a 5.27), siendo Ipe= 1– incremento productivo.

5.2.2. SECCION SEGUNDA.

ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA INTRÍNSECA.

5.2.2.1. INTRODUCCION

Una vez estudiada la eficiencia de la organización tomando en consideración, entre otras, las variables vinculadas a la gestión inmobiliaria de la misma, nos corresponde adentrarnos en el análisis de lo que denominamos “*eficiencia intrínseca*” de la cartera inmobiliaria de aquélla.

A efectos del presente trabajo, se define la “*eficiencia intrínseca de la cartera inmobiliaria pública*” como la que se determina empleando exclusivamente aquellas variables vinculadas a la gestión inmobiliaria a las que acabamos de referirnos a la hora de definir tanto los inputs como los outputs del estudio.

Al igual que se hizo en la precedente aplicación del método DEA, a continuación expondremos las características de las variables consideradas. No obstante, y por tratarse de algunas de las ya glosadas con anterioridad, sólo procederemos a su definición y a la justificación de su elección.

5.2.2.2. SELECCIÓN DE VARIABLES

Trataremos en este epígrafe de explicar cuáles son las variables elegidas en la realización de este primer estudio, atendiendo tanto al concepto mismo del parámetro que se trata de analizar como a las premisas básicas del modelo de análisis escogido.

1.- Variable dependiente

La variable dependiente (ϵ) vuelve a ser la eficiencia técnica, definida en idénticos términos teóricos que en la aplicación DEA anterior, debiéndose reiterar que la misma constituye un indicador del grado de aptitud que posee una unidad activa, generadora tanto de bienes como de servicios, para obtener el máximo nivel de producción dados unos insumos determinados o para, a partir de un nivel prefijado de producto, obtenerlo a partir de la mínima combinación de aquéllos.

2.- Variables independientes

Para el presente supuesto, se han elegido como variables independientes las siguientes: *personal* y *rentas*, como inputs; y *superficie*, como output.

La selección de estas variables se ha efectuado bajo la hipótesis de que los insumos o aportaciones que se efectúan para la determinación de la eficiencia intrínsecamente inmobiliaria son precisamente los efectivos de personal a cuya ubicación ha de atenderse y las rentas —reales y potenciales, o imputadas— que han de sufragarse para subvenir a la satisfacción de su alojamiento, mientras que el producto obtenido de la conjunción de ambos insumos no es otro que la superficie de trabajo destinada a la prestación del servicio público.

2.i) Inputs

U₁ (Personal): viene a representar los medios personales afectos a las tareas desarrolladas en los locales considerados en el input **u₁**. Su formulación, y consecuentemente sus valores son idénticos a los ya considerados en la anterior aplicación empírica, por lo que se omite una explicación en detalle de los criterios de ponderación ya expuestos anteriormente.

Recordamos que su formulación algebraica es

$$\mathbf{u}_2 = (a \cdot x_1 + b \cdot x_2 + c \cdot x_3) \cdot d, \quad \text{[Fórmula 5.15]}$$

siendo x_1 = nº empleados públicos de nivel superior, $a = 1,00$;

x_2 = nº empleados públicos de nivel medio, $b = 0,85$;

x_3 = nº empleados públicos de nivel básico, $c = 0,60$;

d = aportación personal externo (contrataciones de servicios), con valor variable comprendido entre 1,15 y 1,20.

U₂ (Renta): que representa el coste económico estimado de la tenencia de los lugares de trabajo incluidos en el estudio, tanto en régimen de propiedad como de arrendamiento.

Su expresión matemática, como ya quedó reseñado, es

$$u_3 = \sum_{i=1}^n (R_{uai} * SC_{sri}), \quad \text{[Fórmula 5.16]}$$

siendo R_{uai} la renta unitaria anual, real o imputada, asignada a la superficie construida sobre rasante del local considerado, expresada en €/ m²; con SC_{sr} superficie construida sobre rasante del local expresada en m²; expresándose el citado producto en millones de euros.

2.ii) Output

V₁ (Superficie): o como ya se definió, la extensión superficial de los distintos locales ocupados por los servicios adscritos al área funcional de que se trate, expresada en metros cuadrados construidos. La configuración obedece a los mismos criterios y tiene el mismo soporte fáctico que en la aplicación anteriormente efectuada, excluyéndose la superficie bajo rasante, no apta —con carácter general— para su ocupación por parte del personal con carácter permanente.

Como ya significábamos en su momento, su formulación algebraica básica es:

$$u_1 = SC'_{sr} / 10.000, \text{ con } SC'_{sr} = \sum_{i=1}^n SC_{sri} \quad \text{[Fórmula 5.17],}$$

en la que $i=1, \dots, n$ son los distintos locales y dependencias ocupados por cada área funcional.

5.2.2.3. ORIENTACIÓN DEL ANÁLISIS. RESULTADO OBTENIDO.

En el presente supuesto, la orientación al input es la que se considera objetivamente indicada, por lo que es la única que se llevará a efecto.

Por lo que respecta a su fundamento teórico ha quedado suficientemente expuesto por lo que se da aquí por reproducido.

Como quedó dicho también en su momento, se ha considerado que para el cuatrienio objeto de estudio tanto los inputs como el output han permanecido

invariables, lo que determina la existencia de un resultado igualmente invariante aplicable a la totalidad del periodo para cada uno de los inputs considerados.

Los indicadores de eficiencia obtenidos se muestran en la siguiente tabla en la que, al igual que en la aplicación práctica anterior, la columna INEFICIENCIA recoge las reducciones que podrían llegar a experimentar los inputs de las unidades ineficientes para alcanzar la frontera de eficiencia definida por las unidades cuya eficiencia alcanza el 100%.

Tabla 5.32

Área	VALOR UNIDAD			INEFICIENCIA		EFICIENCIA RELATIVA
	Personal	Rentas	Superficie	Personal	Rentas	
Administración Pública	1,01	9,80	4,22	1,20	5,32	45,8%
Agricultura, Pesca y Alimentación	1,40	17,57	7,66	0,79	6,35	63,9%
Asuntos Exteriores	1,47	16,90	7,77	0,71	5,50	67,5%
Industria, Turismo y Comercio	1,58	14,51	8,50	0,30	2,28	84,3%
Presidencia	1,44	4,52	5,30	0,00	0,00	100,0%
Medio Ambiente	1,57	14,00	7,10	0,61	3,91	72,1%
Justicia	1,13	9,85	3,60	1,64	5,84	40,7%
Sanidad y Consumo	1,23	10,22	4,90	0,95	4,46	56,3%
Trabajo y Asuntos Sociales	1,79	16,99	7,10	0,99	6,05	64,4%
Interior	0,70	8,89	3,10	1,75	6,25	29,7%
Fomento	3,05	31,45	12,70	0,96	7,52	76,1%
Educación y Cultura	3,33	24,07	13,50	0,00	0,00	100,0%
Economía y Hacienda	5,26	50,11	21,70	0,00	0,00	100,0%
Defensa	2,03	23,40	7,50	1,76	10,86	53,6%
Total	26,99	252,27	114,65	11,66	64,34	77,0%

En cualquier caso, lo que nos resulta interesa más interesante es hacer notar que el valor total de la reducción teóricamente posible del input *personal* representa un 43,2 % del total del mismo —11,66 unidades frente a 26,99—, mientras que dicha proporción se reduce a un 25,5 % para el input *rentas*. Esto nos sugiere que la eficiencia puede obtenerse más a partir de una actuación sobre el binomio *superficie / personal*, mediante un adecuado ajuste de los módulos de ocupación de espacios, que no a través de una acción sobre el binomio *superficie/ renta*, toda vez que las rentas a satisfacer por los distintos espacios son objeto de progresiva adecuación a los valores de mercado por aplicación de las cláusulas de revisión contractual periódica —lo que incidiría igualmente en la actualización de las rentas imputadas—, por lo que las ineficiencias a ellas debidas pueden ser objeto de autoajuste. Por el contrario, la lucha contra el despilfarro de espacios debe constituir un objetivo prioritario de los gestores de espacios de trabajo públicos.

Por otra parte, y si comparamos estos resultados con los obtenidos a efectos de determinar la aportación del componente inmobiliario a la eficiencia de la organización, comprobaremos que existe una alteración sustancial en buena parte de las áreas, lo que nos lleva a una doble conclusión o, si se prefiere, a una conclusión con haz y envés: un área puede ser intrínsecamente eficiente desde el punto de vista inmobiliario resultando ineficiente de cara a su aportación a la eficiencia de la organización; e igualmente, un área eficiente desde el punto de vista organizacional puede ser intrínsecamente ineficiente si la observamos desde el punto de vista estrictamente inmobiliario.

Tabla 5.33

	EFICIENCIA ORGANIZACIÓN				EFICIENCIA INTRINSECA
	2008	2009	2010	2011	
Administración Pública	100,0%	100,0%	5,9%	6,1%	45,8%
Agricultura, Pesca y Alimentación	57,3%	29,2%	52,3%	31,4%	63,9%
Asuntos Exteriores	88,7%	98,1%	100,0%	100,0%	67,5%
Industria, Turismo y Comercio	40,3%	45,7%	53,1%	58,8%	84,3%
Presidencia	100,0%	100,0%	100,0%	95,5%	100,0%
Medio Ambiente	64,2%	28,4%	59,9%	35,8%	72,1%
Justicia	20,6%	31,9%	66,4%	65,1%	40,7%
Sanidad y Consumo	23,9%	36,8%	46,9%	42,7%	56,3%
Trabajo y Asuntos Sociales	30,1%	45,7%	43,7%	42,3%	64,4%
Interior	100,0%	100,0%	59,9%	100,0%	29,7%
Fomento	35,2%	36,4%	69,0%	62,3%	76,1%
Educación y Cultura	35,3%	63,7%	91,9%	100,0%	100,0%
Economía y Hacienda	13,7%	14,2%	14,0%	13,4%	100,0%
Defensa	34,7%	32,1%	58,4%	33,0%	53,6%

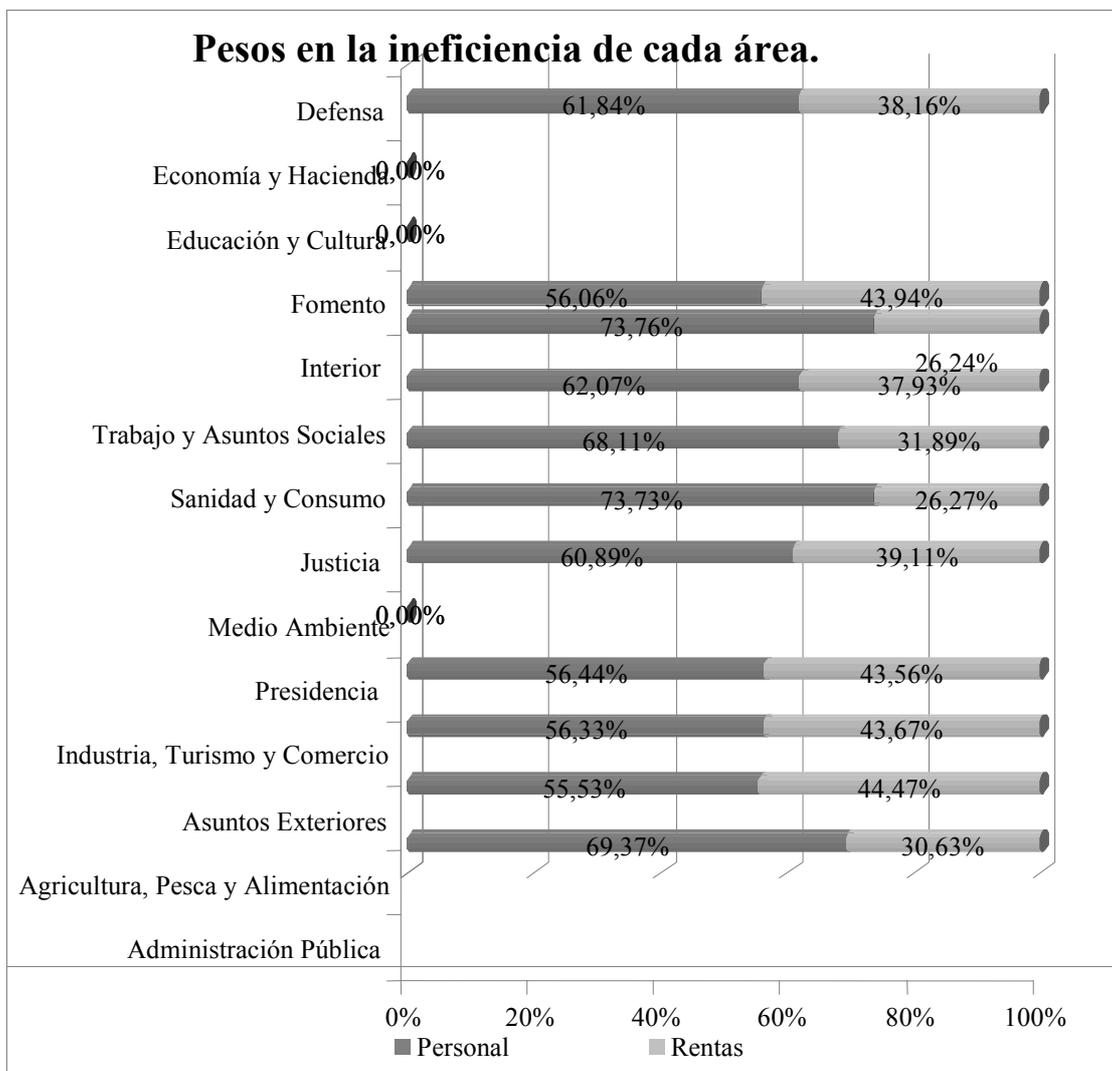
Así, por ejemplo, para el área de Presidencia se observa que un comportamiento eficiente desde el punto de vista de la estructura administrativa también se corresponde con un comportamiento inmobiliario eficiente, mientras que otras áreas que se muestran eficientes desde una perspectiva organizativa no lo son en absoluto a la hora de considerar su gestión inmobiliaria, como por ejemplo Interior.

En cualquier caso, el siguiente gráfico nos muestra los pesos de los respectivos inputs en la ineficiencia de cada área, calculados como en ocasiones anteriores aplicando la expresión

$$p_{jv_m} = \frac{v_{jm}/R_m}{\sum_{m=1}^{14} v_{jm}/R_m} \quad \text{[Fórmula 5.18]}$$

observándose que, con carácter general, los efectivos personales contribuyen con entre un 55 y un 75 % a la misma frente a un intervalo de entre el 30 y el 45 % que es imputable a la renta satisfecha, lo que viene a confirmar la interpretación efectuada a este respecto con anterioridad.

Gráfico 5.16



Ello nos pone más claramente de manifiesto si cabe que, contrariamente a lo que pudiera opinarse sin efectuar un análisis cuantitativo, la organización considerada no derrocha en lo que a coste de sus espacios de trabajo se refiere. El problema en el que habría que incidir es en la asignación de dicho espacio a un número más adecuado de trabajadores mediante la aplicación de una política de optimización de espacios, en línea con lo expuesto en el apartado que en esta tesis hemos dedicado a la modulación superficial.

5.3. ANALISIS DE EFICIENCIA CONJUGADA

5.3.1.- Definición del concepto Análisis Conjugado

Llegados a este punto de nuestro trabajo, cabría formularse el interrogante de si podría existir algún sistema o método simplificado que permitiera —de forma rápida y sin necesidad de tener que recurrir a herramientas de mayor sofisticación, como puede ser el DEA— conocer el comportamiento más o menos eficiente de las áreas integrantes de una estructura organizativa pública desde el punto de vista inmobiliario. A responderlo dedicaremos el presente apartado de esta tesis.

Con independencia de cuanto llevamos dicho, bajo la rúbrica de este apartado lo que se pretende es mostrar, con carácter general, la interrelación existente entre las tres variables expuestas, esto es: superficie, ocupación y renta, de cara al establecimiento de un parámetro que resulte indicativo de la economía en la gestión de la cartera inmobiliaria en sí misma considerada, independientemente de los análisis de la función de producción recién efectuados a través del método Data Envelopment Analysis.

Para ello nos fijaremos en los datos contenidos en la **TABLA 9.1** adjunta para cuya elaboración hemos partido de los datos correspondientes a las variables Renta anual total (RAT), Superficie construida total sobre rasante (SCTsr) y número de empleados públicos (NP). Convirtiendo la renta anual en mensual y dividiéndola entre el número de empleados, se obtiene lo que denominamos Módulo Renta, que expresa el coste de ocupación por persona de los edificios de cada área; el valor medio resulta ser de 679,15 €/ persona*mes, con un máximo de prácticamente 947 €/ persona*mes para el Área de Agricultura, Pesca y Alimentación, y un mínimo de unos 225 €/ persona*mes para Presidencia.

Yendo más allá, y poniendo en relación este módulo con la superficie ocupada sobre rasante, se obtiene lo que hemos denominado Módulo Renta Unitario que, expresado en €/ persona*m²* mes, nos proporciona una idea bastante fidedigna del coste asociado al real funcionamiento de los servicios administrativos en su vertiente estrictamente inmobiliaria. El Índice MRU, más manejable, obedece a la expresión

$(MRU/ MRU_{med}) * 100$ y ofrece una gradación automática de dicho coste al estar referenciado al promedio del Módulo Renta Unitario.

Tabla 5.34

	RAT anual (R) [€]	SCTsr (S) [m²]	NP (N) [pers]	(R:12)/N=MR [€/ pers*mes]	(MR/S)=MRU [€/pers*m²*mes]	Indice MRU [-]
ASUNTOS EXTERIORES	16.903.793	66.371	1.623	867,93	0,0131	114
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	9.800.845	39.191	1.204	678,35	0,0173	152
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION	17.567.508	69.830	1.546	946,93	0,0136	119
COMERCIO Y TURISMO	14.508.744	54.647	1.698	712,05	0,0130	114
DEFENSA	23.399.145	83.913	2.691	724,61	0,0086	76
EDUCACION Y CULTURA	24.065.482	111.016	3.621	553,84	0,0050	44
ECONOMIA Y HACIENDA	50.109.082	195.043	6.025	693,07	0,0036	31
INFRAESTRUCTURAS	31.447.512	111.874	3.381	775,10	0,0069	61
INTERIOR	8.889.532	36.607	1.035	715,74	0,0196	171
JUSTICIA	9.854.153	41.630	1.234	665,46	0,0160	140
MEDIO AMBIENTE	13.997.028	53.191	1.711	681,72	0,0128	112
PRESIDENCIA	4.520.484	41.515	1.684	223,70	0,0054	47
SANIDAD Y CONSUMO	10.218.852	40.551	1.350	630,79	0,0156	136
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	16.986.008	67.127	2.216	638,76	0,0095	83
TOTALES	252.268.168	1.012.506	31.019	Prom:679,15	Prom:0,011421	Prom:100

Por su parte, la **TABLA 5.35** muestra ordenadamente los valores de este Índice para el conjunto de Áreas de este estudio:

Tabla 5.35 Valores del índice MRU

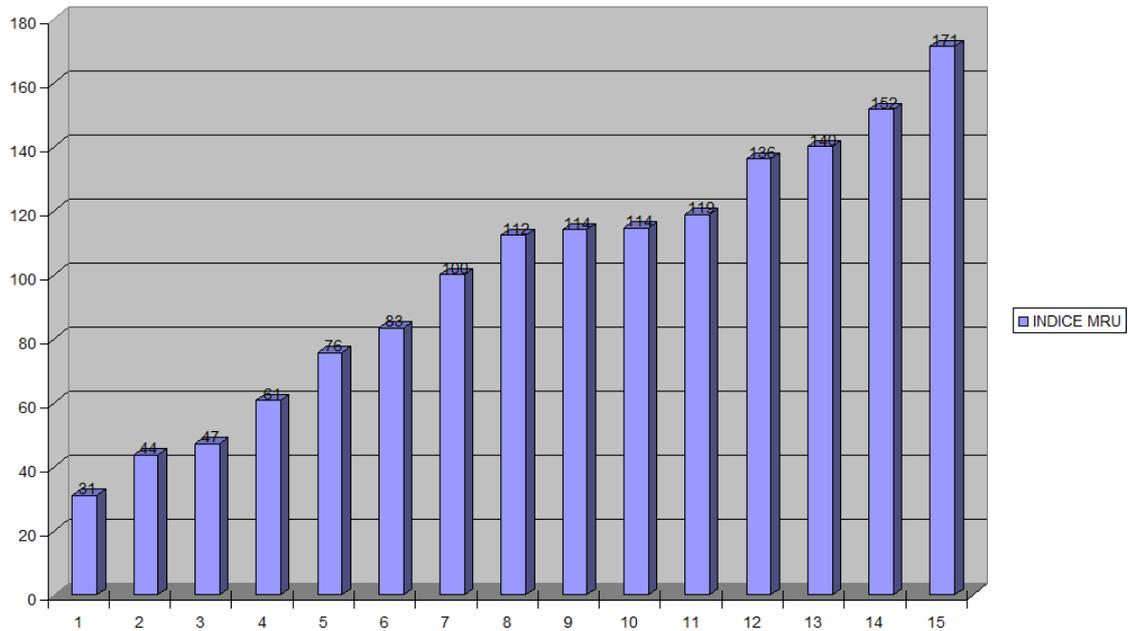
1. ECONOMIA Y HACIENDA	31
2. EDUCACION Y CULTURA	44
3. PRESIDENCIA	47
4. INFRAESTRUCTURAS	61
5. DEFENSA	76
6. TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	83
7. BASE (PROMEDIO)	100
8. MEDIO AMBIENTE	112
9. COMERCIO Y TURISMO	114
10. ASUNTOS EXTERIORES	114
11. AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION	119
12. SANIDAD Y CONSUMO	136
13. JUSTICIA	140
14. ADMINISTRACIONES PUBLICAS	152
15. INTERIOR	171

Esta ordenación nos permite observar que el menor valor del Índice le corresponde al Área de Economía y Hacienda —prácticamente en el 30% del valor promedio— mientras que el Área de Interior multiplica prácticamente por 1,7 veces la citada base, alcanzando un valor de 171.

Igualmente, resulta digno de notar que de las catorce áreas funcionales consideradas, seis se encuentran por debajo del promedio mientras que ocho lo superan, dándose una significativa concentración de áreas —4— en el intervalo 110-120.

Esta circunstancia queda reflejada claramente en el Gráfico 9.1 adjunto, que muestra la distribución de valores de este índice:

Gráfico 5.17



1. ECONOMIA Y HACIENDA
2. EDUCACION Y CULTURA
3. PRESIDENCIA
4. INFRAESTRUCTURAS
5. DEFENSA
6. TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
7. BASE (PROMEDIO)
8. MEDIO AMBIENTE
9. COMERCIO Y TURISMO
10. ASUNTOS EXTERIORES
11. AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION
12. SANIDAD Y CONSUMO
13. JUSTICIA
14. ADMINISTRACIONES PUBLICAS
15. INTERIOR

5.3.2.- Análisis conjugado comparativo

Definido anteriormente el Módulo Renta Unitario como el resultante de la expresión $[(R:12)/ N]/ S$, a partir de él y en los cuadros siguientes, se efectuará en primer lugar (a) una comparativa entre la eficiencia relativa deducida de la función de producción organizativa sometida al DEA y la que denominaremos *eficiencia directa relativa*, que es la que surge de poner en relación los MRU de cada área —que reflejan el coste unitario mensual de ocupación de espacio por persona y unidad de superficie— con la suma de outputs de aquéllas para, más adelante, (b) efectuar la comparativa entre análisis conjugado y eficiencia intrínseca.

(a) Lo que se pretende en esta primera comparativa en suma, es tratar de calcular, de modo rápido y sencillo, la ratio de eficiencia de conversión de los insumos —reducidos a un único input— en producto, igualmente compuesto por un solo output, y proceder a su confrontación con los resultados obtenidos de la primera aplicación del DEA llevada a cabo en este capítulo.

Así, se tiene:

Tabla 5.36

2008					
MRU	Suma Outputs	AREA	Efic^a directa (ED)	Efic^a directa relativa (Edr)	Eficiencia relativa (E)
1,73	111,33	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	64,32	0,26	1,00
1,36	65,94	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	48,63	0,20	0,57
1,31	177,05	ASUNTOS EXTERIORES	135,39	0,55	0,89
1,30	48,22	COMERCIO Y TURISMO	37,01	0,15	0,40
0,54	88,40	PRESIDENCIA	164,06	0,67	1,00
1,28	56,06	MEDIO AMBIENTE	43,74	0,18	0,64
1,60	24,21	JUSTICIA	15,15	0,06	0,21
1,56	13,15	SANIDAD Y CONSUMO	8,45	0,03	0,24
0,95	76,73	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	80,63	0,33	0,30
1,96	178,44	INTERIOR	91,26	0,37	1,00
0,69	78,54	INFRAESTRUCTURAS	113,36	0,46	0,35
0,50	88,84	EDUCACION Y CULTURA	178,08	0,73	0,35
0,36	87,02	ECONOMIA Y HACIENDA	244,89	1,00	0,14
0,86	139,82	DEFENSA	161,92	0,66	0,35
15,99	1233,75	MEDIA	77,16	0,48	0,44

En la que $ED_i = [\sum \text{Outputs}_i / (\text{MRU}_i * 100)]$; $E_{dr_i} = ED_i / \text{máx } ED_i$; y ε la eficiencia obtenida de la aplicación DEA en la que medimos la aportación a la eficiencia de la organización.

Ya para el ejercicio 2008 se observa que solamente dos áreas —Trabajo y Asuntos Sociales, e Infraestructuras— presentan similares valores de ambas eficiencias, mientras que las medias sí registran valores parangonables entre sí. El Área de Economía y Hacienda, que aparecía como la más ineficiente técnicamente, sin embargo es la que muestra una eficiencia directa relativa más alta.

Tabla 5.37

2009					
MRU	Suma Outputs	AREA	Efic ^a directa (ED)	Efic ^a directa relativa (E _{dr})	Eficiencia relativa (E)
1,73	109,75	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	63,41	0,25	1,00
1,36	47,13	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	34,76	0,14	0,29
1,31	184,52	ASUNTOS EXTERIORES	141,10	0,56	0,98
1,30	49,53	COMERCIO Y TURISMO	38,01	0,15	0,46
0,54	88,04	PRESIDENCIA	163,39	0,65	1,00
1,28	47,13	MEDIO AMBIENTE	36,77	0,15	0,28
1,60	31,71	JUSTICIA	19,84	0,08	0,32
1,56	53,64	SANIDAD Y CONSUMO	34,48	0,14	0,37
0,95	88,31	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	92,80	0,37	0,46
1,96	157,01	INTERIOR	80,30	0,32	1,00
0,69	76,69	INFRAESTRUCTURAS	110,69	0,44	0,36
0,50	125,91	EDUCACION Y CULTURA	252,38	1,00	0,64
0,36	87,15	ECONOMIA Y HACIENDA	245,26	0,97	0,14
0,86	118,54	DEFENSA	137,27	0,54	0,32
15,99	1265,06	MEDIA	79,12	0,48	0,46

Para 2009 se repite la misma situación que para el año precedente, pasando Educación y Cultura a ser la más eficiente desde el punto de vista inmobiliario, manteniendo Economía y Hacienda un muy aceptable nivel en este ámbito.

Por su parte, para el ejercicio presupuestario 2010, la ineficiencia de Administraciones Públicas se hace patente en las dos mediciones mientras que Presidencia, y Educación y Cultura se muestran muy eficientes en ambos registros. La diferencia en los valores globales continúa siendo irrelevante.

Tabla 5.38

2010					
MRU	Suma Outputs	AREA	Efic^a directa (ED)	Efic^a directa relativa (Edr)	Eficiencia relativa (E)
1,73	6,06	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	3,50	0,01	0,06
1,36	48,18	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	35,53	0,13	0,52
1,31	174,82	ASUNTOS EXTERIORES	133,69	0,48	1,00
1,30	37,62	COMERCIO Y TURISMO	28,87	0,10	0,53
0,54	138,12	PRESIDENCIA	256,33	0,93	1,00
1,28	48,18	MEDIO AMBIENTE	37,59	0,14	0,60
1,60	30,60	JUSTICIA	19,14	0,07	0,66
1,56	16,81	SANIDAD Y CONSUMO	10,81	0,04	0,47
0,95	70,59	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	74,18	0,27	0,44
1,96	43,38	INTERIOR	22,19	0,08	0,60
0,69	73,18	INFRAESTRUCTURAS	105,62	0,38	0,69
0,50	137,59	EDUCACION Y CULTURA	275,80	1,00	0,92
0,36	69,90	ECONOMIA Y HACIENDA	196,71	0,71	0,14
0,86	110,58	DEFENSA	128,06	0,46	0,58
15,99	1005,61	MEDIA	62,89	0,52	0,56

Por último, 2011 ve reiterarse los valores de Administraciones Públicas a la par que Educación y Cultura alcanza el primer puesto en eficiencia relativa y eficiencia directa; observándose un mayor distanciamiento entre los valores, que llega hasta los 0,1 puntos descendiendo esa misma cifra la eficiencia directa relativa con respecto a su valor del año anterior (0,42₂₀₁₁ frente a 0,52₂₀₁₀).

Tabla 5.39

2011					
MRU	Suma Outputs	AREA	Efic^a directa (ED)	Efic^a directa relativa (Edr)	Eficiencia relativa (E)
1,73	6,23	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	3,60	0,01	0,06
1,36	36,51	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	26,92	0,10	0,31
1,31	157,55	ASUNTOS EXTERIORES	120,48	0,45	1,00
1,30	34,40	COMERCIO Y TURISMO	26,40	0,10	0,59
0,54	34,35	PRESIDENCIA	63,75	0,24	0,96
1,28	36,51	MEDIO AMBIENTE	28,49	0,11	0,36
1,60	28,25	JUSTICIA	17,67	0,07	0,65
1,56	24,14	SANIDAD Y CONSUMO	15,52	0,06	0,43
0,95	63,87	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	67,12	0,25	0,42
1,96	152,39	INTERIOR	77,94	0,29	1,00
0,69	59,48	INFRAESTRUCTURAS	85,85	0,32	0,62
0,50	134,85	EDUCACION Y CULTURA	270,30	1,00	1,00
0,36	63,56	ECONOMIA Y HACIENDA	178,87	0,66	0,13
0,86	107,70	DEFENSA	124,72	0,46	0,33
15,99	939,79	MEDIA	58,78	0,42	0,52

Como se deduce de lo señalado al comienzo de este apartado, la eficiencia directa atiende la conjugación de los parámetros exclusivamente inmobiliarios (superficie ocupada, número de ocupantes y renta abonada o imputada), mientras que la eficiencia relativa se calcula con las aportaciones ponderadas de cada uno de ellos separadamente, definiendo una función de producción típica o, si se prefiere, de prestación de servicios al ciudadano.

En suma, podría decirse que el primer indicador mide, de forma inmediata y sin posibles e indeseables contaminaciones, la *eficiencia inmobiliaria* del Área asociándola a los servicios prestados, mientras que el segundo se rige por los patrones que, con carácter general, la doctrina científica reserva para el concepto de *eficiencia técnica*.

Las tablas que se insertan a continuación pretenden mostrar más claramente las variaciones que se producen en la ordenación de las distintas Áreas en función de qué clase de eficiencia se adopte para su clasificación, pudiéndose observar en paralelo el diferente posicionamiento de las áreas para cada ejercicio, resaltándose las coincidencias en posición relativa, siendo éstas más significativas para el año 2009 (Media, ATAS y APA).

Tabla 5.40

2008			2008		
Eficiencia relativa (E)	AREA	Efic ^a directa relativa (Edr)	Efic ^a directa relativa (Edr)	AREA	Eficiencia relativa (E)
1,00	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,26	1,00	ECONOMIA Y HACIENDA	0,14
1,00	PRESIDENCIA	0,67	0,73	EDUCACION Y CULTURA	0,35
1,00	INTERIOR	0,37	0,67	PRESIDENCIA	1,00
0,89	ASUNTOS EXTERIORES	0,55	0,66	DEFENSA	0,35
0,64	MEDIO AMBIENTE	0,18	0,55	ASUNTOS EXTERIORES	0,89
0,57	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,20	0,48	MEDIA	0,44
0,44	MEDIA	0,48	0,46	INFRAESTRUCTURAS	0,35
0,40	COMERCIO Y TURISMO	0,15	0,37	INTERIOR	1,00
0,35	EDUCACION Y CULTURA	0,73	0,33	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,30
0,35	INFRAESTRUCTURAS	0,46	0,26	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	1,00
0,35	DEFENSA	0,66	0,20	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,57
0,30	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,33	0,18	MEDIO AMBIENTE	0,64
0,24	SANIDAD Y CONSUMO	0,03	0,15	COMERCIO Y TURISMO	0,40
0,21	JUSTICIA	0,06	0,06	JUSTICIA	0,21
0,14	ECONOMIA Y HACIENDA	1,00	0,03	SANIDAD Y CONSUMO	0,24

Tabla 5.41

2009			2009		
Eficiencia relativa (E)	AREA	Efic ^a directa relativa (Edr)	Efic ^a directa relativa (Edr)	AREA	Eficiencia relativa (E)
1,00	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,25	1,00	EDUCACION Y CULTURA	0,64
1,00	PRESIDENCIA	0,65	0,97	ECONOMIA Y HACIENDA	0,14
1,00	INTERIOR	0,32	0,65	PRESIDENCIA	1,00
0,98	ASUNTOS EXTERIORES	0,56	0,56	ASUNTOS EXTERIORES	0,98
0,64	EDUCACION Y CULTURA	1,00	0,54	DEFENSA	0,32
0,46	MEDIA	0,48	0,48	MEDIA	0,46
0,46	COMERCIO Y TURISMO	0,15	0,44	INFRAESTRUCTURAS	0,36
0,46	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,37	0,37	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,46
0,37	SANIDAD Y CONSUMO	0,14	0,32	INTERIOR	1,00
0,36	INFRAESTRUCTURAS	0,44	0,25	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	1,00
0,32	DEFENSA	0,54	0,15	COMERCIO Y TURISMO	0,46
0,32	JUSTICIA	0,08	0,15	MEDIO AMBIENTE	0,28
0,29	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,14	0,14	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,29
0,28	MEDIO AMBIENTE	0,15	0,14	SANIDAD Y CONSUMO	0,37
0,14	ECONOMIA Y HACIENDA	0,97	0,08	JUSTICIA	0,32

Tabla 5.42

2010			2010		
Eficiencia relativa (E)	AREA	Efic ^a directa relativa (Edr)	Efic ^a directa relativa (Edr)	AREA	Eficiencia relativa (E)
1,00	ASUNTOS EXTERIORES	0,48	1,00	EDUCACION Y CULTURA	0,92
1,00	PRESIDENCIA	0,93	0,93	PRESIDENCIA	1,00
0,92	EDUCACION Y CULTURA	1,00	0,71	ECONOMIA Y HACIENDA	0,14
0,69	INFRAESTRUCTURAS	0,38	0,52	MEDIA	0,56
0,66	JUSTICIA	0,07	0,48	ASUNTOS EXTERIORES	1,00
0,60	MEDIO AMBIENTE	0,14	0,46	DEFENSA	0,58
0,60	INTERIOR	0,08	0,38	INFRAESTRUCTURAS	0,69
0,58	DEFENSA	0,46	0,27	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,44
0,56	MEDIA	0,52	0,14	MEDIO AMBIENTE	0,60
0,53	COMERCIO Y TURISMO	0,10	0,13	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,52
0,52	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,13	0,10	COMERCIO Y TURISMO	0,53
0,47	SANIDAD Y CONSUMO	0,04	0,08	INTERIOR	0,60
0,44	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,27	0,07	JUSTICIA	0,66
0,14	ECONOMIA Y HACIENDA	0,71	0,04	SANIDAD Y CONSUMO	0,47
0,06	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,01	0,01	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,06

Para el segundo bienio considerado, los emparejamientos se producen en APR y AAP, y AINF y AAP, respectivamente.

Tabla 5.43

2011			2011		
Eficiencia relativa (E)	AREA	Efic ^a directa relativa (Edr)	Efic ^a directa relativa (Edr)	AREA	Eficiencia relativa (E)
1,00	ASUNTOS EXTERIORES	0,45	1,00	EDUCACION Y CULTURA	1,00
1,00	INTERIOR	0,29	0,66	ECONOMIA Y HACIENDA	0,13
1,00	EDUCACION Y CULTURA	1,00	0,46	DEFENSA	0,33
0,96	PRESIDENCIA	0,24	0,45	ASUNTOS EXTERIORES	1,00
0,65	JUSTICIA	0,07	0,42	MEDIA	0,52
0,62	INFRAESTRUCTURAS	0,32	0,32	INFRAESTRUCTURAS	0,62
0,59	COMERCIO Y TURISMO	0,10	0,29	INTERIOR	1,00
0,52	MEDIA	0,42	0,25	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,42
0,43	SANIDAD Y CONSUMO	0,06	0,24	PRESIDENCIA	0,96
0,42	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,25	0,11	MEDIO AMBIENTE	0,36
0,36	MEDIO AMBIENTE	0,11	0,10	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,31
0,33	DEFENSA	0,46	0,10	COMERCIO Y TURISMO	0,59
0,31	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,10	0,07	JUSTICIA	0,65
0,13	ECONOMIA Y HACIENDA	0,66	0,06	SANIDAD Y CONSUMO	0,43
0,06	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,01	0,01	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,06

(b) Efectuada esta primera comparativa, corresponde ahora realizar la que contrapone análisis conjugado y eficiencia intrínseca, tal como la hemos definido en el correspondiente apartado. Al igual que hicimos anteriormente, puede observarse en paralelo el posicionamiento de áreas, marcándose las coincidencias en posición relativa, siendo bastante significativas como puede apreciarse a simple vista para las tres primeras y últimas posiciones, respectivamente. De este modo, tendremos:

Tabla 5.44

MRU* 100	Orden creciente MRU	Intrínseca	Intrínseca	Orden decreciente efic ^a intrínseca	MRU* 100
0,36	ECONOMIA Y HACIENDA	1,00	1,00	ECONOMIA Y HACIENDA	0,36
0,50	EDUCACION Y CULTURA	1,00	1,00	EDUCACION Y CULTURA	0,50
0,54	PRESIDENCIA	1,00	1,00	PRESIDENCIA	0,54
0,69	INFRAESTRUCTURAS	0,76	0,84	COMERCIO Y TURISMO	1,30
0,86	DEFENSA	0,54	0,76	INFRAESTRUCTURAS	0,69
0,95	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,64	0,72	MEDIO AMBIENTE	1,28
1,28	MEDIO AMBIENTE	0,72	0,68	ASUNTOS EXTERIORES	1,31
1,30	COMERCIO Y TURISMO	0,84	0,64	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	0,95
1,31	ASUNTOS EXTERIORES	0,68	0,64	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	1,36
1,36	AGR., PESCA Y ALIMENTACION	0,64	0,56	SANIDAD Y CONSUMO	1,56
1,56	SANIDAD Y CONSUMO	0,56	0,54	DEFENSA	0,86
1,60	JUSTICIA	0,41	0,46	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	1,73
1,73	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	0,46	0,41	JUSTICIA	1,60
1,96	INTERIOR	0,30	0,30	INTERIOR	1,96

Como vemos, las áreas con MRU más bajo, y por ende más eficientes desde el punto de vista inmobiliario en el análisis conjugado, resultan ser también las más eficientes desde el punto de vista de la eficiencia intrínseca determinada aplicando el Data Envelopment Analysis.

Esto es lógico si atendemos el comportamiento de las distintas variables consideradas, tal como muestra la Tabla 5.45 adjunta, que las interrelaciona y en la que, como vemos, los cocientes que ponen en relación las variables *renta/ personal*, *superficie/ personal* y *renta/ superficie*, respectivamente, para las áreas más eficientes están, por lo general, notablemente por debajo de los valores medios de los mismos.

Tabla 5.45

	coc renta/ per (€/ persona)	coc sup/ per (m ² / pers)	coc renta/ sup (€/ m ²)
ECONOMIA Y HACIENDA	693	32,37	21,41
EDUCACION Y CULTURA	554	30,66	18,06
PRESIDENCIA	224	24,65	9,07
COMERCIO Y TURISMO	712	32,18	22,12
INFRAESTRUCTURAS	775	33,09	23,42
MEDIO AMBIENTE	682	31,09	21,93
ASUNTOS EXTERIORES	868	40,89	21,22
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	639	30,29	21,09
AGR., PESCA Y ALIMENTACION	947	45,17	20,96
SANIDAD Y CONSUMO	631	30,04	21,00
DEFENSA	725	31,18	23,24
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	678	32,55	20,84
JUSTICIA	665	33,74	19,73
INTERIOR	716	35,37	20,24
Media	679	33,09	20,31

5.3.3.- Síntesis

A la vista de lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que el tratamiento simplificado de variables que pueden ser relacionadas de forma sumaria se presenta como una técnica de detección primaria de ineficiencias en la estructura inmobiliaria de la organización.

El método de medición de la eficiencia que hemos venido en denominar *análisis conjugado* se nos muestra como una forma rápida a la par que fiable de obtener una primera impresión acerca del comportamiento de la cartera inmobiliaria de la organización, pero no es menos cierto que nos hurta datos acerca de qué variable puede resultar más sensible de cara a obtener incrementos de eficiencia, lo que sí nos ofrece el Data Envelopment Analysis.

Por ello, el *análisis conjugado*, cuyos resultados consideramos altamente demostrativos, puede constituir una primera etapa en la evaluación de la eficiencia inmobiliaria de la organización, debiendo ser complementado, si así se considera conveniente, mediante la utilización de mecanismos de medición de la eficiencia que han venido demostrando su pertinencia desde hace décadas.

5.4. RECAPITULACION

Como cierre de este capítulo que hemos dedicado a efectuar distintas aplicaciones prácticas de técnicas para la medición de la eficiencia de una estructura administrativa pública en el ámbito de la gestión de sus inmuebles ofreceremos seguidamente unas reflexiones que, fundamentalmente, pretenden ser una recensión de lo hasta aquí expuesto.

Procederemos a llevarlas a cabo separadamente, mostrando en primer lugar las relativas a la aportación que suponen los activos inmobiliarios a la eficiencia de la organización configurada para este trabajo, siguiendo la mecánica del *análisis envolvente de datos* (DEA), para seguidamente centrarnos en las que hemos venido en denominar *eficiencia intrínseca* y *análisis conjugado*.

5.4.1. ANALISIS DEA GENERAL.

- El objeto de análisis de los estudios efectuados a lo largo de este capítulo lo ha constituido la cartera inmobiliaria de los servicios centrales de una Administración Pública, cuyas Áreas funcionales cubren todas las facetas encomendadas a la gestión pública en cualquier sistema democrático de corte occidental (Administración general, Finanzas, Seguridad, Medio Ambiente, Educación, Sanidad, etc...).

- La elección de las distintas variables ha obedecido a criterios de orden metodológico y práctico. Así, y por lo que se refiere a los inputs, se ha considerado que *superficie*, *renta* y *personal* son las magnitudes que permiten hacerse una más cabal idea de la composición y caracteres de una cartera inmobiliaria pública. La selección de los outputs, detalladamente explicada en su lugar, se ha efectuado teniendo en cuenta las serias dificultades que se encuentran para valorar la producción pública, ya que, esencialmente y a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, no existe una definición de lo que es una unidad de producto público. Por ello, se ha empleado como indicador total de la producción de los servicios públicos el coste que se genera con dicha producción, dándose la circunstancia de que entre las principales ventajas que se derivan de su uso, destaca el que permite ofrecer una visión global de la producción

pública y evaluar tanto la productividad como la eficiencia públicas. De ahí que se ha ya tomado el importe de las partidas del presupuesto tanto de gastos corrientes en bienes y servicios (*Capítulo 2*) como de inversión nueva y de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios (*Capítulo 6*) imputables a los órganos de dirección y servicios centrales comunes de las diferentes áreas funcionales integrantes de la organización.

- El análisis efectuado ha resultado sumamente útil para la medición de la eficiencia y la productividad de la estructura pública definida en lo que a su relación con los medios inmobiliarios puestos a su disposición se refiere.

Al determinar cuáles son las Áreas funcionales eficientes e ineficientes de la Organización y cuantificar su mayor o menor grado de ineficiencia en función de las variables manejadas, se pueden objetivar y precisar las acciones que, de manera tendencial, nos sugieren los resultados obtenidos.

- En el análisis de las catorce Áreas integrantes de la Administración modelo, realizado en este trabajo mediante la aplicación de los mecanismos DEA, se ha podido determinar que las áreas que utilizan tendencialmente de una forma más eficiente sus recursos productivos son las vinculadas a la Alta Dirección de la Organización (Presidencia) y a la preservación del orden (Interior), por cuanto a lo largo de todo el período analizado —2008-2011— resultaron tener los mejores niveles de eficiencia.

En la aplicación orientada al output, y desde el punto de vista práctico, los resultados obtenidos nos indican tanto el grado de desaprovechamiento de los recursos puestos a disposición de cada área —empleados públicos, superficie de oficinas y coste asociado de ocupación— como el grado de esfuerzo presupuestario teóricamente necesario para llevar a cabo para su optimización.

Por su parte, y en lo que hace a la orientación input de la aplicación, los resultados que denotan comportamientos ineficientes nos muestran el grado de reducción que deberían experimentar tendencialmente los distintos insumos de las áreas afectadas (*superficie, renta y personal*) para alcanzar la eficiencia deseada, bien

mediante la no renovación de las vacantes que se produzcan, bien a través de una renegociación de rentas o una reubicación de dependencias en zonas de menor, o bien logrando una reducción del espacio disponible por empleado.

- Ciertamente, las especificidades de una Administración Pública obligada a prestar un nivel de servicio cada vez más universal y variado, y lo limitado de los recursos precisos para ello, exigen un criterio sano a la hora de valorar ponderadamente los mecanismos de corrección de las ineficiencias que podemos denominar *productivas*, en atención al tipo de actividad que cada área administrativa está llamada a desarrollar.

Corresponde, en cualquier caso, a los gestores de espacios públicos adoptar las medidas pertinentes teniendo en cuenta tanto las características concretas de la cartera inmobiliaria del área afectada como las peculiaridades del servicio público prestado pues, como se dijo anteriormente, los resultados ofrecidos por la aplicación del DEA deben entenderse como marcadores de la tendencia deseable de cara a la consecución de la eficiencia y no como parámetros de una acción de gestión concreta.

- Otro aspecto destacable puesto de manifiesto a través del estudio es tanto la variabilidad de la eficiencia experimentada por algunas áreas —las relacionadas con gestión de políticas de medio ambiente o defensa— como la estabilidad de algunas otras —muy especialmente la de Economía y Hacienda, con valor prácticamente constante durante el cuatrienio analizado—, o la paulatina progresión de Educación y Cultura —con una envidiable serie cuatrienal de índices de eficiencia de 0,35; 0,64; 0,92; y 1,00 respectivamente—.

- Los resultados del estudio conducen a efectuar una reflexión que supera el marco a que se ha querido contraer la presente tesis pero que consideramos no es posible silenciar: resulta bastante difícil plantearse estudios de eficiencia del sector público administrativo, de carácter no sectorial, si no se dan unas condiciones de cierta estabilidad en su estructura orgánica. Las constantes alteraciones de las áreas funcionales mediante fusiones y escisiones totales o parciales de sus distintas unidades orgánicas, con lo que eso supone de reasignación de espacios de trabajo, personal

adscrito y costes asociados, así como de reestructuración de las consiguientes partidas presupuestarias asociadas, determina un entorno de incertidumbre que hace muy costosa la comparación del comportamiento de dichas áreas a lo largo de un periodo de tiempo superior al de una única legislatura, siendo incluso habitual —al menos en nuestro país— la modificación de la estructura ministerial con motivo de una reestructuración del gabinete en mitad de aquélla.

- Resulta evidente, por otra parte, que la obtención de datos periódicos consistentes a partir de una aplicación del modelo DEA y del cálculo de Índices de productividad —sean estos los que fueren— en el ámbito del sector público administrativo, esto es, no productivo en términos estrictos, precisaría un escenario de estabilidad presupuestaria que dista mucho de ser el que venimos encontrando en el último quinquenio.

- Con objeto medir el efecto combinado de todos los factores que hemos considerado en la función de producción, es decir, construir un indicador de la Productividad Total de los Factores, se ha empleado el índice de Malmquist, que además de mostrar la evolución de la productividad entre periodos, permite determinar la principal causa que originó el incremento o la disminución de la productividad en cada una de las áreas, que no es otra que la contracción del gasto debido a la crítica coyuntura económica que se viene haciendo sentir desde el pasado año 2008 hasta el presente.

- Los Índice de Malmquist obtenidos muestran, sin ningún género de dudas, una evolución negativa de la productividad en la mayor parte de las áreas analizadas, lo que se pone especialmente de manifiesto en el bienio 2010-2011, en el que doce de las catorce áreas funcionales experimentan decrementos de su productividad.

- La utilización del Índice de Malmquist permite igualmente descomponer la evolución que experimenta la productividad en dos integrantes: el que hace referencia al cambio en la eficiencia debido a un acercamiento o alejamiento de la unidad a la frontera eficiente, fenómeno que se conoce en la literatura sectorial como *ganancias de eficiencia* o *catching-up*, y el que indica en qué grado influye la

innovación en la variación de la eficiencia. En este sentido, una característica general es que se produce un curioso emparejamiento entre la causa de crecimiento para la productividad, puesto que en el bienio 2008-09 nos encontramos con seis ganancias en eficiencia y otras tantas en cambio técnico, mientras que para el bienio 2009-10 son cinco las unidades que experimentan ganancia en eficiencia frente a cuatro que lo hacen en cambio técnico y sólo 2 y 3, respectivamente, para el último bienio considerado.

- En resumen, puede afirmarse que la propia naturaleza del proceso de prestación del servicio público y las limitaciones impuestas a la libertad de acción de sus rectores, en los más variados órdenes, determinan que sean muchos los factores que afectan a la productividad de una estructura administrativa pública, entre los cuales se pueden mencionar: (i) el mantenimiento de una política de empleo público inelástica a estos efectos; (ii) la heterogeneidad en la composición de las carteras inmobiliarias públicas; (iii) la rigidez del mercado inmobiliario en el sector terciario, cuyos precios en tiempos de bonanza experimentan alzas relativamente importantes mientras que se estancan o disminuyen muy ligeramente en épocas de crisis; (iv) la enorme disparidad de las políticas sectoriales de gasto e inversión públicas, derivadas en no pocas ocasiones del obligado cumplimiento de compromisos de naturaleza política; y (v) la dificultad de fijar criterios objetivos de gestión estructural del gasto público, que no queden reducidos espasmódicas y drásticas contracciones de éste seguidas de ciclos injustificadamente expansivos en segmentos específicos de la acción pública.

5.4.2. EFICIENCIA INTRÍNSECA

- A efectos de la presente tesis hemos definido como “*eficiencia intrínseca de la cartera inmobiliaria*” aquella que sólo tiene en cuenta la inclusión de las variables con contenido más específicamente inmobiliario en el estudio de la eficiencia, habiéndose elegido para el presente supuesto como inputs las variables independientes *personal* y *rentas*, y como output la variable *superficie*.

- La selección de estas variables ha obedecido a la consideración de que los aportaciones que se efectúan para la determinación de la eficiencia característicamente inmobiliaria son precisamente los efectivos personales a cuya ubicación ha de atenderse así como las rentas que han de satisfacerse para subvenir a

una racional prestación del servicio público, mientras que el resultado tangible y mensurable derivado de la conjunción de ambos insumos no sería otro que la superficie de trabajo ocupada.

- Para el cuatrienio objeto de estudio se parte de la hipótesis de que tanto los inputs como el output han permanecido prácticamente invariables, lo que determina en la práctica la existencia de un único resultado, predicable a la totalidad del periodo, para cada uno de los inputs considerados, toda vez que igualmente se ha considerado el análisis DEA orientado al input como el apropiado para el caso.

- De los resultados obtenidos se deduce que a la eficiencia puede llegarse a través de un ajuste del binomio *superficie/ personal*, adecuando los módulos de ocupación de espacios a los nuevos métodos de trabajo. Por ello, la definición de una política razonable de optimización de espacios de trabajo debe constituir un objetivo prioritario de los gestores públicos.

- Por lo que respecta a la relación existente entre las variables *superficie* y *renta*, estas últimas se determinan siguiendo los valores de mercado, siendo objeto de revisión periódica, por lo que las ineficiencias a ellas debidas pueden ser objeto de ajuste de manera casi automática.

En este sentido, el análisis cuantitativo llevado a cabo sugiere que las unidades que integran la organización no se muestran especialmente ineficientes en lo que a coste de sus espacios de trabajo se refiere, contrariamente a lo que pudiera constituir una creencia comúnmente extendida.

- Por último, efectuada la comparación entre la eficiencia general y la intrínseca, se observa que un área puede ser eficiente desde el punto de vista inmobiliario sin que eso suponga un comportamiento igualmente eficiente en el seno de la organización. De igual modo, un área eficiente desde el punto de vista organizacional puede comportarse ineficientemente si se la observa desde el punto de vista estrictamente inmobiliario.

5.4.3. ANALISIS CONJUGADO

- Finalmente, y por lo que hace al planteamiento de mecanismos simplificados de medición de la eficiencia, el presente trabajo desarrolla el denominado *análisis conjugado*, que maneja datos correspondientes a las variables Renta anual total (RAT), Superficie construida total sobre rasante (SCTsr) y número de empleados públicos (NP).

- Convirtiendo la renta anual en mensual y dividiéndola entre el número de empleados, se obtiene lo que denominamos Módulo Renta, que expresa el coste de ocupación por persona de los edificios de cada área.

- Poniendo en relación este módulo con la superficie ocupada, se obtiene el Módulo Renta Unitario que nos proporciona el dato del coste asociado al funcionamiento de los servicios administrativos desde el punto de vista inmobiliario.

- El siguiente paso consiste en la definición del Índice MRU, que ofrece una gradación automática de dicho coste al estar referenciado al promedio del Módulo Renta Unitario.

- De los resultados obtenidos se deduce que las áreas con MRU más bajo resultan ser también las más eficientes desde el punto de vista de la eficiencia intrínseca determinada aplicando el DEA al igual que las más ineficientes se corresponden con valores más altos del MRU, lo que hablaría a favor de la construcción teórica efectuada.

- En suma, el *análisis conjugado* se nos muestra como una forma rápida, fiable y, por lo tanto, práctica de obtener una primera impresión acerca del comportamiento de la cartera inmobiliaria de la organización sin que ello suponga el menoscabo del empleo de mecanismos de medición de la eficiencia que han venido demostrando su pertinencia desde hace décadas.

ANEXO AL CAPÍTULO 5. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO

E.1.- INPUTS

Tal como ha quedado expuesto en los párrafos precedentes, introductorios del análisis de eficiencia relativa que efectuaremos en esta tesis, los inputs considerados en el mismo son: la superficie de los edificios administrativos [U_1], la renta real o teóricamente abonada por su utilización [U_2] y el número de usuarios de aquella [U_3]. Para los mismos se ha efectuado el siguiente análisis estadístico, fundamental para entender la pertinencia de los datos utilizados.

E.1.1.- Input u_1 (superficie)

Consideraciones generales

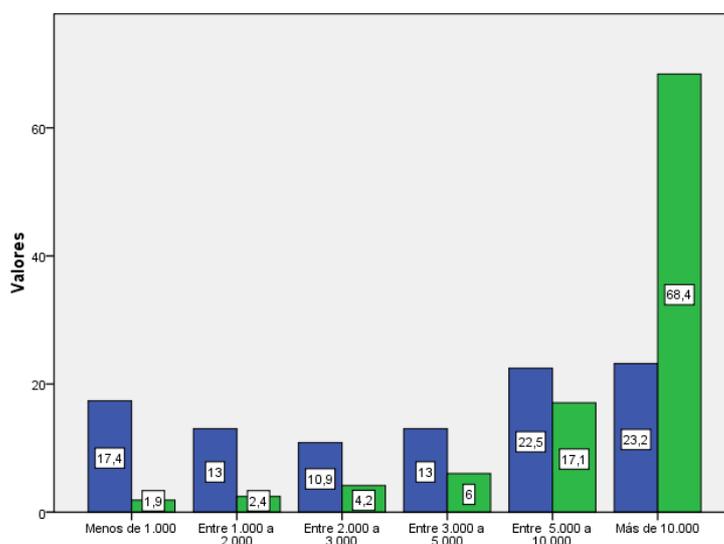
Respecto al tamaño de los edificios utilizados, la Tabla E.1 muestra la propensión al uso de edificaciones con superficie superior a los 5.000 m², y más específicamente, de más de 10.000 m², con más de 30 inmuebles de los 138 considerados. En el otro extremo de la banda de superficies, también puede observarse la existencia de un número significativo de inmuebles con menos de 1.000 m² que, sin embargo, sólo acogen un 2% del número de empleados. Esto supone de hecho que la actividad se desarrolla en su mayor parte en edificios de gran dimensión, donde aquellos con más de 5.000 m² acumulan el 85,5% del número de empleados.

Tabla E.1. Edificios según tramos de superficie y número de empleados

EDIFICIOS					EMPLEADOS		
Superficie	m ²	N	% s/ total	% acumulado	N	% s/ total	% acumulado
	<1.000	24	17,4%	17,4%	584	1,9%	1,9%
	1.000-2.000	18	13,0%	30,4%	759	2,4%	4,3%
	2.000-3.000	15	10,9%	41,3%	1.294	4,2%	8,5%
	3.000-5.000	18	13,0%	54,3%	1.870	6,0%	14,5%
	5.000-10.000	31	22,5%	76,8%	5.296	17,1%	31,6%
	>10.000	32	23,2%	100,0%	21.216	68,4%	100,0%
	Total	138	100,0%		31.019	100,0%	

Esto es debido a una doble circunstancia: de una parte, las sedes centrales de las distintas áreas administrativas suelen ubicarse en edificios de una dimensión considerable por cuanto, tradicionalmente, albergaban la práctica totalidad de servicios de ellas dependientes. Ello no obstante, se da la coexistencia con otras sedes de menor entidad que pueden albergar unidades de más reciente creación o bien haber constituido el alojamiento de servicios preexistentes incardinados con posteridad a la estructura orgánica de las distintas áreas.

Gráfico E.1. Porcentaje de edificios según tramos de superficie



La Tabla E.2 siguiente detalla los estadísticos descriptivos para las dos variables tomadas en consideración para el parámetro superficial: superficie construida total y superficie construida total sobre rasante. Las medias aritméticas para la superficie construida total y sobre rasante son, respectivamente, de 9.465 y 7.337 m², con desviaciones típicas de 15.560 y 11.844 m², lo que indica que existe una gran dispersión entre las superficies analizadas, algo que puede deducirse tanto a partir del coeficiente de variación —1,64 y 1,61, respectivamente— como de los valores mínimos —200/138 m²— y máximos —92.577/ 84.540 m²— consignados. Hasta el 70% de los casos, la superficie construida total es igual o inferior a los 7.885 m² y la superficie sobre rasante a los 6.413 m², lo que analizado conjuntamente con los coeficientes de asimetría nos permite concluir que las distribuciones tienen una fuerte asimetría positiva; esto es, que la mayor parte de los edificios tienen superficies inferiores a 10.000 m² y los edificios de mayor dimensión presentan superficies comparativamente muy elevadas. Asimismo,

y dado lo anterior, la distribución presenta un apuntamiento mucho mayor al que correspondería a la distribución normal.

Tabla E.2. Estadísticos descriptivos			
		Superficie Construida total	Sup. Constr. total s/ rasante
N	Válidos	138	138
	Perdidos	0	0
Media		9.464,76	7.337,00
Mediana		4.228,00	3.187,50
Moda		484 ^a	484 ^a
Desviación típica		15.560,961	11.843,930
Coeficiente de variación		1,64	1,61
Asimetría		3,307	3,676
Error típico. de asimetría		,206	,206
Curtosis		12,117	16,945
Error típico. de curtosis		,410	,410
Rango		92377	84402
Mínimo		200	138
Máximo		92577	84540
Percentiles	10	781,00	670,70
	20	1.086,60	1.038,20
	30	1.910,80	1.552,20
	40	2.924,60	2.492,00
	50	4.228,00	3.187,50
	60	5.905,00	4.588,60
	70	7.885,50	6.413,10
	80	11.769,80	8.988,40
	90	22.628,60	17.427,50
a. Existen varias modas. Se mostrará el menor de los valores.			

Respecto a la distribución de la superficie construida en las distintas áreas consideradas, que aparece recogida en la Tabla 7.5, las que acumulan mayor superficie son: Economía y Hacienda, con un 20,62% del total de la superficie, seguida de Educación y Cultura con un 11,52%, y Fomento con el 10,17%. Las áreas que utilizan una menor superficie son la de Interior y Justicia, respectivamente, ambas con porcentajes en el entorno del 3%.

Tabla E.3. Superficie construida total por área

Área	m ²	% s/ total
ADMINISTRACION PUBLICA	46.783	3,6%
AGR., PESCA Y ALIMENTACIÓN	79.503	6,1%
ASUNTOS EXTERIORES	85.488	6,5%
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	97.782	7,5%
PRESIDENCIA	57.876	4,4%
MEDIO AMBIENTE	79.199	6,1%
JUSTICIA	45.009	3,4%
SANIDAD Y CONSUMO	53.283	4,1%
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	79.806	6,1%
INTERIOR	38.533	3,0%
FOMENTO	132.894	10,2%
EDUCACIÓN Y CULTURA	150.528	11,5%
ECONOMÍA Y HACIENDA	269.343	20,6%
DEFENSA	90.110	6,9%
TOTAL	1.306.137	100,0%

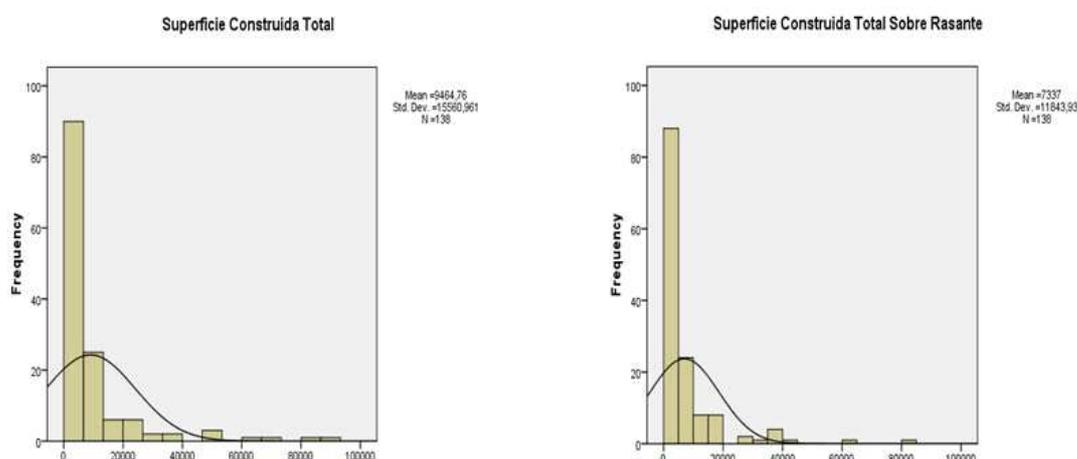


Gráfico E.2.

La Tabla E.4 por su parte muestra la superficie construida sobre rasante y la proporción que representan las distintas áreas en el conjunto; en ella puede observarse que los resultados obtenidos en el análisis presentado anteriormente se ven modificados para algunas áreas. En todo caso y nuevamente, la de mayor superficie resulta ser Economía y Hacienda con una participación del 19,26% respecto del total, porcentaje ligeramente inferior al de la superficie construida total; en segundo lugar está el área de Fomento, con un 11,05% cuando era la tercera de mayor superficie total construida. Educación y Cultura queda relegada a la tercera posición con un 10,96%. El área de Interior sigue siendo el área más reducida en cuanto a extensión superficial, con tan sólo el 3,62% del total. El resto de áreas presenta porcentajes significativamente uniformes comprendidos entre el 4% y el 8%.

Tabla E.4. Superficie construida sobre rasante por área

		m ²	% sobre el total
Área	ADMINISTRACION PUBLICA	39.191	3,9%
	AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	69.830	6,9%
	ASUNTOS EXTERIORES	66.371	6,6%
	INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	54.647	5,4%
	PRESIDENCIA	41.515	4,1%
	MEDIO AMBIENTE	53.191	5,3%
	JUSTICIA	41.630	4,1%
	SANIDAD Y CONSUMO	40.551	4,0%
	TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	67.127	6,6%
	INTERIOR	36.607	3,6%
	FOMENTO	111.874	11,0%
	EDUCACIÓN Y CULTURA	111.016	11,0%
	ECONOMÍA Y HACIENDA	195.043	19,3%
	DEFENSA	83.913	8,3%
TOTAL	1.012.506	100,0%	

Análisis relativo al régimen de tenencia

Por lo que se refiere al reparto de superficies ocupadas por los distintos servicios administrativos en atención al régimen jurídico de ocupación, la Tabla E.4 muestra los datos globales a este respecto, mientras que el siguiente Gráfico E.3, describe la superficie construida total utilizada por las distintas áreas, tanto en régimen de arrendamiento como en propiedad.

Tabla E.5. Superficie construida según régimen de ocupación.

	Superficie construida total (m ²)	% sobre el total
PROPIEDAD	1.232.288	94,3%
ARRENDAMIENTO	73.849	5,7%
TOTAL	1.306.137	100%

Tabla E.6. Superficie construida por área según régimen de tenencia

AREA	Propiedad	Alquiler	Porcentaje
AAP	44.506	2.277	4,87%
AAPA	79.503		
AAE	83.314	2.174	2,54%
ACT	97.782		
APR	57.876		
AMA	79.199		
AJU	37.066	7.943	17,65%
ASC	53.283		
ATAS	74.537	5.269	6,60%
AINT	31.621	5.540	14,91%
AINF	132.894		
AEC	147.219	3.309	2,20%
AEH	238.078	31.265	11,61%
ADE	75.410	14.700	16,31%

Los datos recogidos se nos antojan altamente significativos por cuanto demuestran que el recurso al arrendamiento en el seno de la Administración Pública estudiada puede considerarse objetivamente reducido, ocupándonos más delante de la trascendencia económica de este parámetro al proceder al análisis de la renta en tanto que variable estadística. Baste señalar, en todo caso, que seis de las áreas administrativas analizadas no recurren al arrendamiento en la gestión de sus inmuebles, siéndoles suficientes las superficies que tiene asignadas de las de titularidad pública.

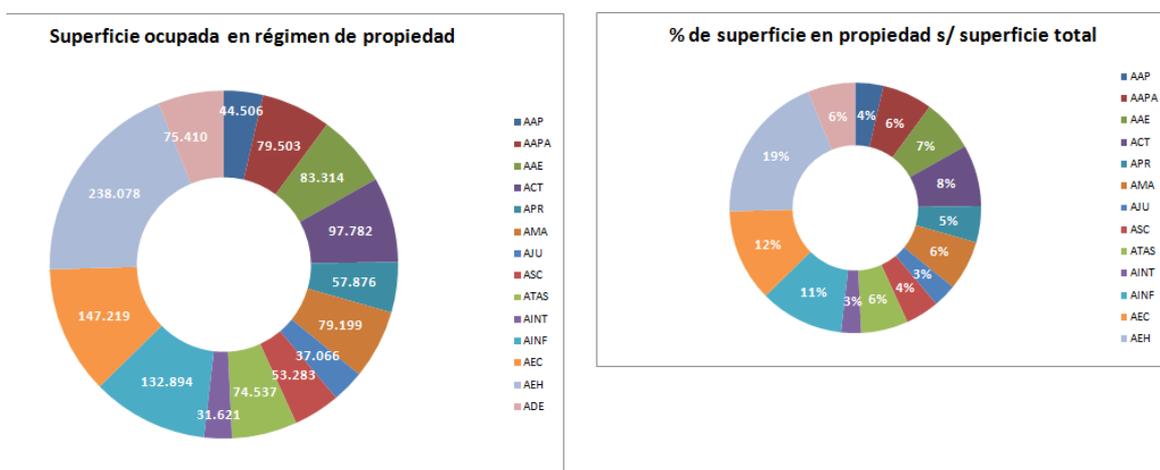


Gráfico E.3. Distribución sectorial de superficie en propiedad

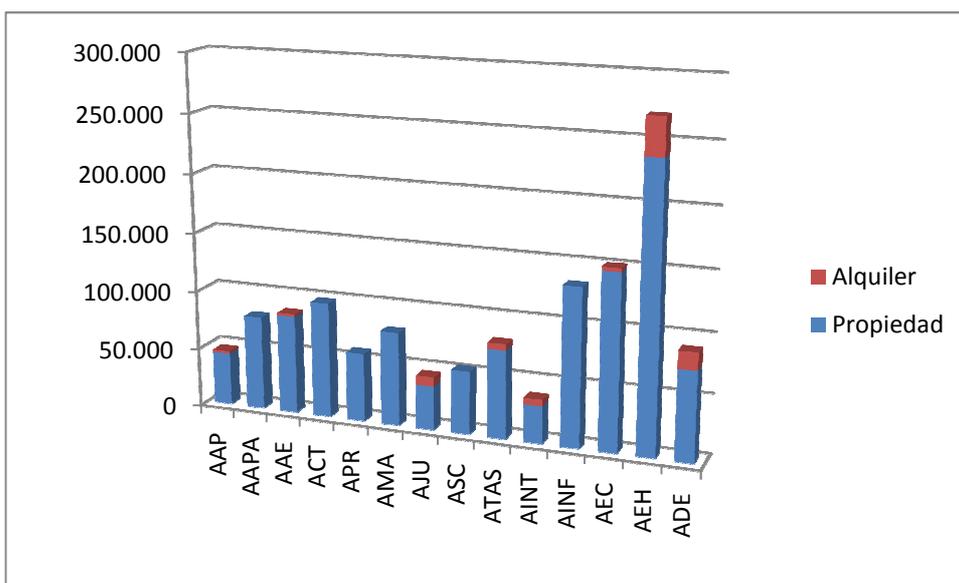


Gráfico E.4. Histograma

La **Tabla E.6** y sus gráficos adjuntos reflejan aún más a las claras lo que acabamos de exponer, dando cumplida idea de que sólo cuatro de las catorce áreas superan el 10% de superficie arrendada en la configuración de su cartera inmobiliaria. Más concretamente, y para este parámetro, se observa que a Economía y Hacienda, con 31.265 m² en alquiler —lo que supone un 11,61% de la superficie total ocupada por el área—, le corresponde el 42,34% del total de la superficie arrendada por todas las áreas y sólo un 19,32% de la superficie computada en régimen de propiedad, siendo en cualquier caso la que ocupa una mayor superficie en ambos regímenes.

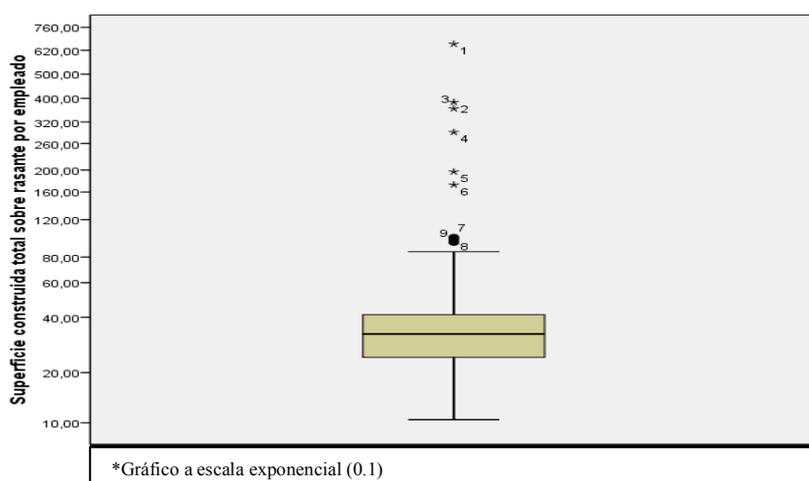
La segunda área con mayor superficie en régimen de arrendamiento es la de Defensa, llegando hasta prácticamente un 20% de la superficie total arrendada, mientras que viene a representar un 16,31% de la superficie ocupada por sus servicios.

En el otro extremo del espectro encontraríamos las Áreas de Asuntos Exteriores y Administraciones Públicas, con valores de arrendamientos sobre el total ocupado de un 2,94 y 3,08%, que representan, respectivamente el 2,54 y 4,87 % de su parque inmobiliario.

Análisis de superficie por empleado

La superficie media ocupada por empleado se cifra en 32,64 m² construidos sobre rasante/ persona. El **Gráfico E.5**, representa el diagrama de caja que describe la distribución de este parámetro, que se concentra en torno a los 25 y 40 m²/ persona, (valor aproximado del primer y tercer cuartil), siendo la mediana de 32,68 m²/ persona. También se observa cómo la superficie mínima es de poco más de 10 m²/ persona y como máximo 100 m² por empleado. No obstante, la distribución presenta altos valores extremos, correspondiendo los dos mayores al área de Economía y Hacienda, con superficies por empleado del orden de los 656 y 386 m², datos que, sin lugar a dudas, corresponden a inmuebles destinados a naves de archivo o almacenaje, caracterizadas por una gran superficie atendida por una dotación mínima de personal.

Gráfico E.5.



Detallando nuestro análisis de superficie por empleado y por área, se observa que el área con el ratio más bajo es el de Presidencia con 24,65 m²/ persona, y la que registra el más elevado es Agricultura, Pesca y Alimentación, con 45,17 m²/ persona, seguida de Asuntos Exteriores con 40,89.

Basándonos en el **Gráfico E.6**, podemos concluir que todas las áreas, exceptuando las ya mencionadas, presentan valores muy similares, que oscilan entre los 30 y los 35 m²/ persona.

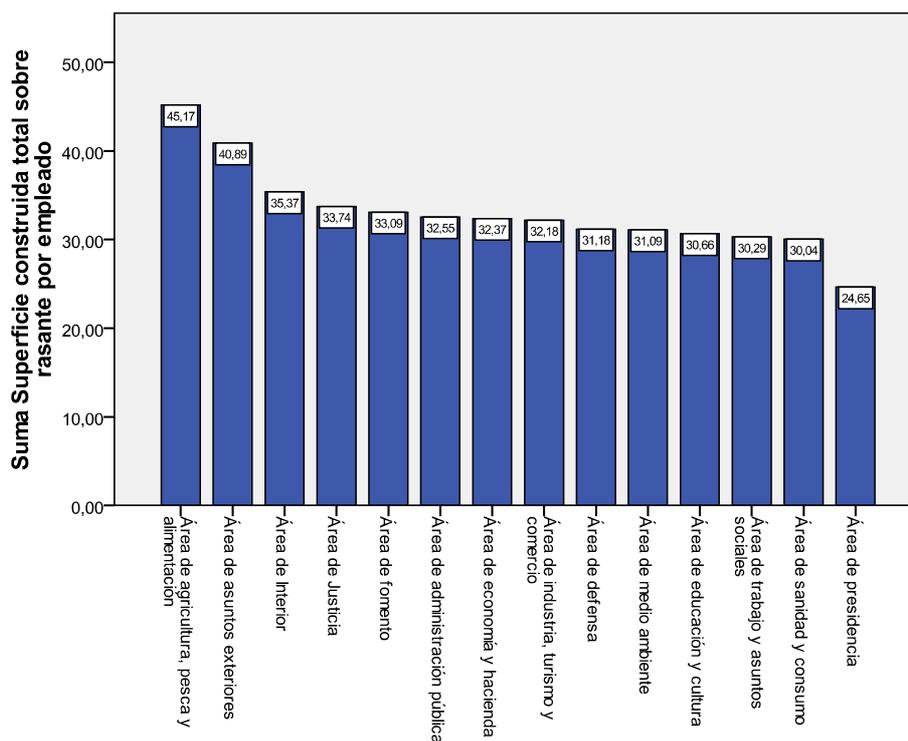


Gráfico E.6. Superficie utilizada por empleado

Si analizamos conjuntamente el volumen de empleo en las distintas áreas y el ratio que representa la superficie por empleado, se observa (Gráfico E.7) que las áreas con mayor número de empleados presentan un aprovechamiento similar de la superficie; este es el caso de Economía y Hacienda; Educación y Cultura, y Fomento. Es decir, a medida que aumenta el número de empleados esto no implica un mejor o peor aprovechamiento del espacio, lo cual se puede corroborar a través del coeficiente de correlación (-0,136), cuyo p-valor (0,115) indica la ausencia de una relación lineal significativa (Tabla 5.9.)

Tabla E.7. Análisis de correlación entre superficie y nº de empleados

Correlaciones			
		Superficie sobre rasante por empleado	Número de Empleados
Superficie sobre rasante por empleado	Correlación de Pearson	1	-0,136
	Sig. (bilateral)		0,115
	N	136	136
Número de Empleados	Correlación de Pearson	-0,136	1
	Sig. (bilateral)	0,115	
	N	136	138

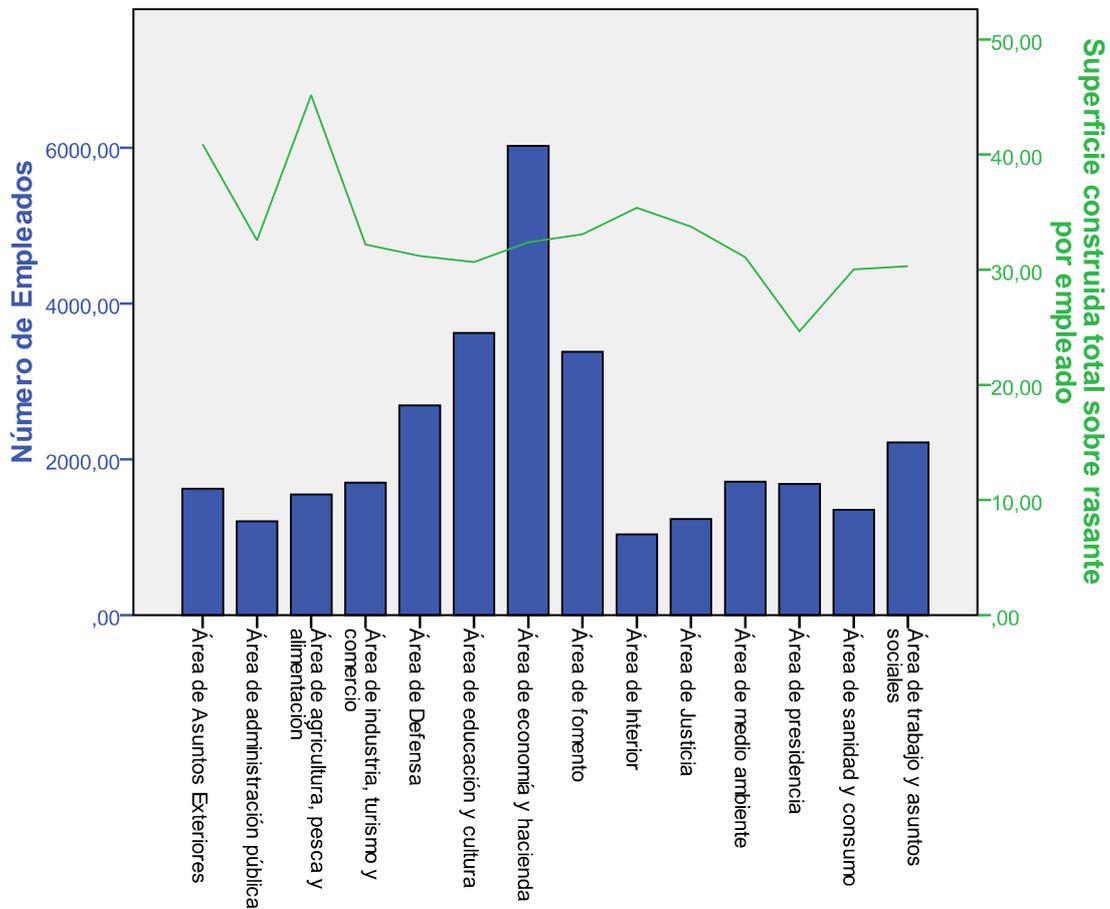


Gráfico E.7. Relación de número de empleados y superficie por empleado

E.1.2.- Input u_2 (ocupación). Análisis del número de empleados según régimen de tenencia.

El número de empleados públicos que prestan sus servicios en los edificios de la muestra considerada asciende a 31.019, distribuyéndose por Áreas tal como se muestra en la Tabla E.8 siguiente:

Tabla E.8. Distribución de empleados según régimen de tenencia de los edificios

AREA	Número de Empleados							
	Régimen de Tenencia							
	Propiedad (P)		Arrendamiento (A)		Totales (P+A)			
	NP	% s/ total	NP	% s/ total	NP	P% s/tot	A% s/tot	NP % s/t
ADMINISTRACIONES PUBLICAS	1.095	3,83%	109	4,42%	1.204	90,95%	9,05%	3,90%
AGR., PESCA Y ALIMENTACION	1.546	5,41%		0,00%	1.546	100,00%		5,00%
ASUNTOS EXTERIORES	1.575	5,52%	48	1,95%	1.623	97,04%	2,96%	5,20%
INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	1.698	5,95%		0,00%	1.698	100,00%		5,50%
PRESIDENCIA	1.684	5,90%		0,00%	1.684	100,00%		5,40%
MEDIO AMBIENTE	1.711	5,99%		0,00%	1.711	100,00%		5,50%
JUSTICIA	937	3,28%	297	12,04%	1.234	75,93%	24,07%	4,00%
SANIDAD Y CONSUMO	1.350	4,73%		0,00%	1.350	100,00%	0,00%	4,40%
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	1.989	6,97%	227	9,21%	2.216	89,76%	10,24%	7,10%
INTERIOR	838	2,93%	197	7,99%	1.035	80,97%	19,03%	3,30%
FOMENTO	3.381	11,84%		0,00%	3.381	100,00%		10,90%
EDUCACION Y CULTURA	3.525	12,35%	96	3,89%	3.621	97,35%	2,65%	11,70%
ECONOMIA Y HACIENDA	4.926	17,25%	1.099	44,57%	6.025	81,76%	18,24%	19,40%
DEFENSA	2.298	8,05%	393	15,94%	2.691	85,40%	14,60%	8,70%
TOTAL	28.553	100,00%	2.466	100,00%	31.019	92,05%	7,95%	100,00%

En ella se observa, tal como acabamos de exponer, que el régimen de propiedad es el utilizado de forma mayoritaria, lo que tiene como correlato que los edificios ocupados en este régimen alberguen 28.553 empleados, el 92,1% del total, frente a los 2.466 empleados en inmuebles en régimen de alquiler, que representan únicamente el 7,9% de aquél.

Sinópticamente, la **Tabla E.8** citada muestra esta distribución por Áreas, pudiéndose distinguir que el área de Economía y Hacienda posee en ambos tipos de regímenes el mayor número de empleados, correspondiendo al grupo de edificios en régimen de propiedad un total de 4.926 trabajadores que representan el 17,25% de los trabajadores públicos que ocupan edificios de la misma titularidad.

En el caso de edificios en alquiler, los 1.099 trabajadores del Área de Economía y Hacienda llegan a representar casi la mitad —más concretamente, el 44,57%— de todos los trabajadores que prestan servicio en ese tipo de edificios.

Analizando la segunda área con mayor número de empleados —Educación y Cultura—, se observa que de sus 3.621 empleados, sólo 96 trabajan en edificios en régimen de arrendamiento, lo que corresponde a un 2,65% de los trabajadores totales del área y un 3,89% del total de empleados ocupantes de edificios en alquiler.

Del conjunto de áreas que operan con ambos regímenes de tenencia, el área que acumula el mayor porcentaje de sus empleados en edificios arrendados es Justicia, con el 24,07% de su plantilla, seguida por Economía y hacienda, con el 18,24%, mientras que las de menor porcentaje son las áreas de Educación y Cultura (2,65%) y Asuntos Exteriores (2,96%). Es de destacar, que 6 de las 14 áreas analizadas sólo utilizan edificios en propiedad, alojando el 36,7% del empleo total.

E.1.3.- Input u_3 (renta)

Consideraciones generales.- En la siguiente Tabla E.9., elaborada para la variable *renta*, se detallan los valores medios de renta mensual por metro cuadrado de los edificios ocupados en propiedad y en arrendamiento, así como el coste de ocupación por empleado público y mes.

Tabla E.9. Costes mensuales por superficie y empleado

RENTA	SCTsr (€/m ² *mes)	NP (€/persona*mes)
Propiedad	21,03	698,98
Arrendamiento	16,73	431,59

Puede observarse que, en todos los casos y contrariamente a lo preconizado con carácter general, los costes de ocupación son superiores en propiedad que cuando se trata de edificios arrendados; abstracción hecha de lo que puedan suponer los costes de mantenimiento —los cuales ni se incluyen ni asimilan a renta en nuestro estudio—.

El siguiente **Gráfico E.8.** muestra las distintas frecuencias por tramos de renta, donde se observa que las rentas que acumulan la mayor frecuencia son aquellas que se encuentran en el tramo de 13 a 18 €/ m², con 53 casos (38,41%), seguido de las rentas que van desde los 18 a los 22 €/ m², con el 27,54%.

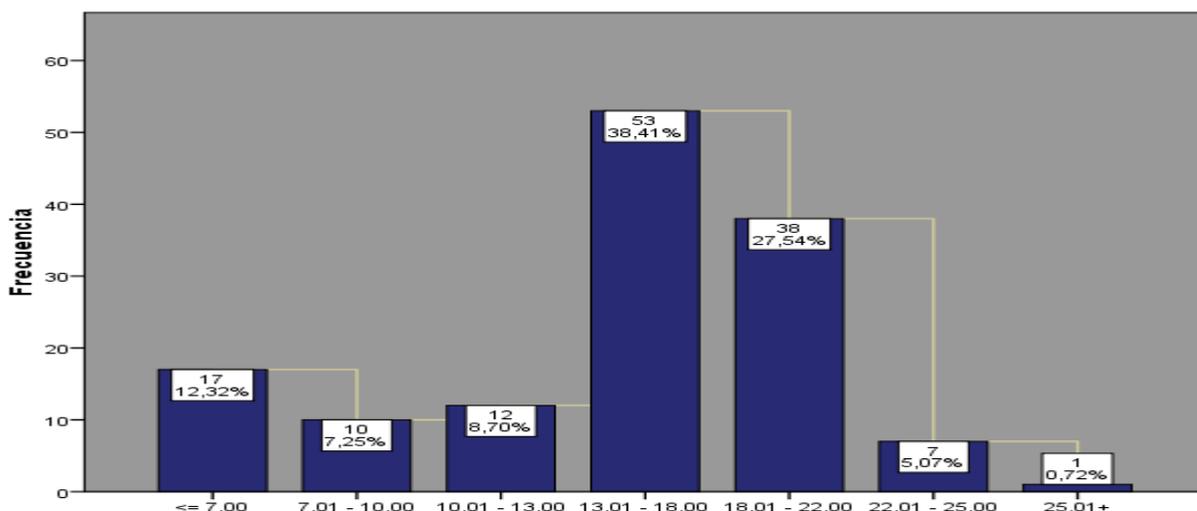


Gráfico E.8. Distribución de frecuencias por tramo de renta

En el caso de los alquileres abonados, la menor renta unitaria mensual media por superficie sobre rasante la tiene el Área de Presidencia, con 9,92 €/ m²* mes, mientras que la mayor corresponde a Industria, Comercio y Turismo, con 21,25 €/ m²* mes.

Dentro de cada área, el edificio de menor renta se encuentra afectado a Asuntos Exteriores, con un valor de 0,55 €/ m²* mes —una oficina de 2.174 m² que se beneficia sin duda de un contrato de renta antigua no renegociado con éxito por la propiedad—, siendo el área de Justicia la que paga el mayor alquiler, con 25,86 euros/m². Para las demás áreas, el alquiler mensual medio oscila entre los 15,65 y los 21,00 €/ m²* mes, con valores modales próximos a los 19,20 €/ m²* mes.

E.1.4.- Resumen inputs.

Tras la exposición sistemática efectuada hasta aquí, cabe afirmar que los parámetros asociados a los edificios considerados (Tabla E.10), son significativos en el régimen de propiedad, donde los porcentajes son superiores al 90% para todas los inputs (superficie, ocupación y renta).

Tabla E.10. Inputs

	Régimen de Tenencia					
	Arrendamiento		Propiedad		Total	
	Suma	% de la suma de fila	Suma	% de la suma de fila	Suma	% de la suma de fila
Número de Empleados	2466	7,9%	28553	92,1%	31019	100,0%
Superficie Construida Total	73849	5,7%	1232288	94,3%	1306137	100,0%
Superficie Construida Total Sobre Rasante	63613	6,3%	948893	93,7%	1012506	100,0%
Renta Anual (con rentas imputadas)	12771640	5,1%	239496528	94,9%	252268168	100,0%

E.2.- OUTPUTS

Para el análisis estadístico de los outputs adoptados en este estudio, nos fijaremos especialmente en aquellos parámetros que nos dan idea de la homogeneidad de los datos manejados, estudiándolos y comparándolos para cada ejercicio presupuestario.

E.2.1.- Output v₁ (Capítulo 2)

Para este output, la Tabla E.11 muestra sus estadísticos descriptivos fundamentales:

Tabla E.11. Estadísticos descriptivos output Cap 2

<i>Capítulo 2</i>	2008	2009	2010	2011
Media	62,314	66,589	55,302	53,871
Error típico	12,708	10,778	11,876	12,242
Mediana	57,080	62,250	36,835	29,030
Moda *	60,560	32,990	31,260	27,900
Desviación estándar	47,548	40,326	44,437	45,806
Coef. variación media Pearson	0,76	0,61	0,80	0,85
Varianza de la muestra	2.260,800	1.626,189	1.974,661	2.098,215
Curtosis	0,059	-0,103	-0,511	-0,169
Coeficiente de asimetría	0,920	0,943	0,862	1,061
Rango	160,23	123,82	135,53	143,18
Mínimo	2,99	22,16	5,29	5,36
Máximo	163,22	145,98	140,82	148,54
Suma	872,4	932,24	774,23	754,19
Cuenta	14			

Si resumimos para esta variable sus medias, desviaciones típicas y coeficientes de variación respectivas obtenemos la Tabla E.12 adjunta:

Tabla E.12. Estadísticos descriptivos output Cap 2 (resumen)

Capítulo 2	2008	2009	2010	2011
Media	62,314	66,589	55,302	53,871
Desviación estándar	47,548	40,326	44,437	45,806
Coef. variación media Pearson	0,76	0,61	0,80	0,85

Como puede observarse, al resultar en todos los casos la desviación típica menor que una vez el valor de la media, cabe considerar —como criterio práctico— que la variabilidad de los datos es pequeña y, en consecuencia, que la media es aceptablemente representativa. Por su parte, el Coeficiente de variación media de Pearson es, para cada uno de los ejercicios considerados, siempre menor que 1 lo que nos habla de la homogeneidad de la serie empleada.

E.2.2.- Output v_2 (Capítulo 6)

Empleando idéntica sistemática para el output vinculado a los gastos consignados en el capítulo 6 tendremos:

Tabla E.13. Estadísticos descriptivos output Cap 6

<i>Cap. 6</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Media	25,811	23,773	16,527	13,257
Error típico	3,641	4,238	3,546	3,132
Mediana	25,235	18,935	12,595	8,650
Moda *	14,300	14,140	16,920	8,610
Desviación estándar	13,623	15,858	13,267	11,720
Coef var med Pearson	0,53	0,67	0,80	0,88
Varianza de la muestra	185,574	251,468	176,008	137,363
Curtosis	-1,438	-0,263	0,412	1,556
Coeficiente de asimetría	0,164	0,861	1,158	1,506
Rango	41,460	51,900	44,100	40,950
Mínimo	6,460	5,130	0,770	0,870
Máximo	47,920	57,030	44,870	41,820
Suma	361,350	332,820	231,380	185,600
Cuenta	14			

Y análogamente, como muestra la Tabla E.14.,

Tabla E.14. Estadísticos descriptivos output Cap 6 (resumen)

Capítulo 6	2008	2009	2010	2011
Media	25,811	23,773	16,527	13,257
Desviación estándar	13,623	15,858	13,267	11,720
Coef. variación media Pearson	0,53	0,67	0,80	0,88

Al igual que en el output precedente puede observarse que, al resultar en todos los casos la desviación típica menor que una vez el valor de la media, la variabilidad de los datos es pequeña y, en consecuencia, la media es aceptablemente representativa.

Por su parte, el Coeficiente de variación media de Pearson es, para cada uno de los ejercicios considerados, siempre menor que 1 lo que nos habla de la homogeneidad de la serie empleada si bien no deja de resultar significativo que la serie se va aproximando tendencialmente a la unidad, pasando de un valor de 0,53 a 0,88 progresivamente, según muestra el Gráfico E.9 adjunto:

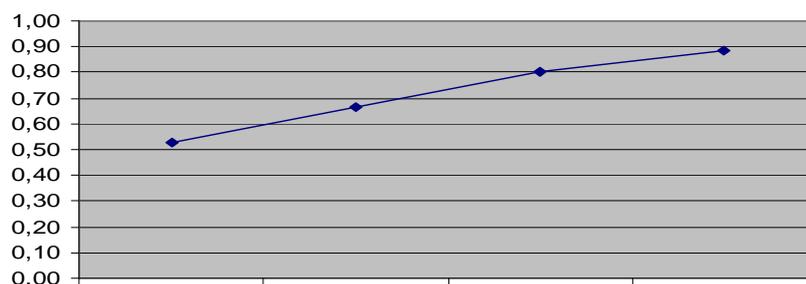


Gráfico E.9. Coeficiente de variación media de Pearson

E.2.3.- Resumen outputs. El análisis efectuado muestra una clara contracción del gasto en el último bienio de la serie temporal contemplada, lo que es más apreciable en el capítulo destinado a inversiones reales. En cualquier caso, los estadísticos consignados dan idea de la homogeneidad de la muestra, cualidad lógicamente predicable de unos datos extraídos de los documentos presupuestarios de una Administración pública que emplea rigurosos procedimientos en su elaboración.

E.3.- ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS RESULTADOS

En este estudio, a la hora de analizar el comportamiento estadístico de la variable dependiente —la eficiencia técnica— nos fijaremos especialmente en aquellos parámetros que nos dan idea de la fiabilidad de los resultados obtenidos, estudiándolos y comparándolos para cada ejercicio presupuestario.

Así tendremos el siguiente cuadro de estadísticos descriptivos:

Tabla E.15. Estadísticos descriptivos resultados

<i>eficiencia</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Media *	0,53142857	0,54442857	0,58671429	0,56171429
Error típico	0,08495931	0,08435272	0,07376994	0,08679181
Mediana	0,378	0,4125	0,5915	0,5075
Moda	1	1	1	1
Desviación estándar	0,31788864	0,31561898	0,27602186	0,32474521
Varianza de la muestra	0,10105319	0,09961534	0,07618807	0,10545945
Curtosis	-1,32683338	-1,27905592	0,13918675	-1,19899527
Coefficiente de asimetría	0,5646019	0,66628568	-0,26493617	0,18179617
Coefficiente de Pearson	0,59817755	0,57972523	0,47045362	0,57813237
Rango	0,863	0,858	0,941	0,939
Mínimo	0,137	0,142	0,059	0,061
Máximo	1	1	1	1
Suma	7,44	7,622	8,214	7,864
Cuenta	14			

Puede observarse que, en todos los casos, la desviación típica resulta ser menor que una vez el valor de la media por lo que cabe considerar —como criterio práctico— que la variabilidad de los datos es pequeña y, en consecuencia, que la media es representativa de la muestra manejada.

REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA.

Al final de cada capítulo de esta tesis hemos venido formulando las conclusiones que se derivaban de lo tratado en los mismos.

Por ello, consideramos de mayor utilidad que una reiteración de las mismas el efectuar unas reflexiones sobre lo que este trabajo puede haber supuesto de cara al planteamiento de un nuevo enfoque en el estudio de la actividad inmobiliaria de las entidades públicas.

Como ya se anticipó en la Introducción de este trabajo, la presente tesis doctoral parte de nuestra experiencia profesional durante prácticamente dieciocho años en la gestión de inmuebles de titularidad pública estatal en la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Este dilatado periodo de tiempo nos permitió conocer, de primera mano, las prácticas empleadas en dicha materia en nuestro país y en algunos otros de nuestro entorno, así como la regulación normativa que les servía de cobertura.

○ Con carácter general, las cuestiones de orden fáctico cuya resolución constituye el quehacer cotidiano de los órganos gestores, sea cual sea la rama de la actividad pública a que se dediquen, pero aún más específicamente en la vinculada con la gestión inmobiliaria, suelen dejar escaso lugar para plantearse, serena y metódicamente, un análisis crítico sobre aquello que se ejecuta a diario.

Por otra parte, el marco jurídico definitorio del patrimonio inmobiliario público suele presentar, incluso hoy en día, un exagerado formalismo difícilmente conciliable, en ocasiones, con una gestión eficiente del conjunto de bienes cuya administración se pretende regular.

Por todo ello, la disociación entre lo teórico o especulativo y lo gerencial o ejecutivo tiende a hacerse cada vez más profunda, aplicándose generalmente estereotipos que no han sido cuestionados en la resolución de asuntos precedentes de análoga naturaleza, pero que podrían ser objeto de mejora si sobre ellos se efectuara una reflexión que, desechando apriorismos sólidamente asentados en la gestión diaria, se planteara una percepción de la trascendencia que posee el hecho inmobiliario en el funcionamiento global de la organización pública considerada.

Dicha reflexión debería afectar a los tres aspectos básicos de la gestión inmobiliaria, a saber: su régimen jurídico; sus planteamientos de carácter gerencial;

y los efectos, fundamentalmente económicos, que se derivarían de la puesta en práctica de aquéllos.

En este sentido, y como ya apuntábamos en su momento, GRANELLE (1998) consideraba sorprendente la escasa atención que la realidad inmobiliaria había suscitado en el ámbito del análisis económico, al menos en nuestro continente, mientras que DIAZ (1993), en el marco académico norteamericano, abogaba por la creación de una disciplina autónoma, con entidad científica suficiente, que tuviera por objeto la gestión del patrimonio inmobiliario corporativo, cuyos predicados resultarían plenamente aplicables a las organizaciones públicas.

○ De la constatación de lo expuesto surge el deseo, necesidad incluso, de redactar esta tesis doctoral cuyas pretensiones, sintéticamente expuestas serían básicamente las siguientes:

A.- Suscitar el interés académico sobre la materia mediante el establecimiento de un concepto doctrinal de patrimonio inmobiliario público a partir de los caracteres que al mismo se le confiere tanto en estudios académicos como en la legislación comparada; la exposición resumida de distintos modos de entender la gestión inmobiliaria pública, también tanto por parte de la doctrina científica como por órganos gestores de varios países; y la introducción del concepto de evaluación de la eficiencia en este ámbito concreto, proponiendo la aplicación de una de las técnicas de análisis cuantitativo más comúnmente aceptadas para su medición.

B.- Provocar un debate constructivo sugiriendo la apertura de nuevas vías de investigación a las que más adelante nos referiremos.

Esto nos lleva a considerar esta tesis como un trabajo exploratorio de las posibilidades que el ámbito inmobiliario público puede ofrecer al análisis económico y a la disciplina de la gerencia pública.

○ Visto lo tratado en la misma, entendemos que una y otro son consustancialmente complementarias, pues no es posible pensar actualmente en una actividad que tenga por finalidad primordial la adopción de decisiones que afectan a amplios sectores de la sociedad, cuando no a todos, cuyos criterios de actuación no se hallen soportados, además de por un marco jurídico perfectamente definido y deseablemente estable, por la observación analítica de la realidad socio-económica que toman como referencia y de los efectos que la puesta en práctica de acciones públicas concretas pueden tener.

Estos análisis se vienen efectuando, con mayor o menor intensidad, en campos como la sanidad, la educación, el transporte o la gestión tributaria, pero se echan de menos en el seno de la actividad inmobiliaria del sector público. No es menos cierto que, al menos en nuestro país, tampoco el sector privado se ha visto impelido a seguir esta pauta de comportamiento. Y, en nuestra opinión, y de haberlo hecho, la actual crisis generalizada del sector podría haberse detectado con mayores certezas, minimizando sus perniciosos efectos.

- Igualmente somos de la opinión de que la propuesta de introducir criterios de evaluación de la eficiencia en el sector inmobiliario público constituye una de las principales aportaciones de esta tesis doctoral.

De ella bien podrían derivarse estudios acerca de cuáles sean los métodos más aptos para efectuar dicha medición, cuáles sean las combinaciones más certeras de insumos y producción pública, y, en suma, cuáles sean tanto el alcance como los límites de este tipo de análisis.

Ni qué decir tiene que estos planteamientos deben quedar incardinados en un entendimiento amplio de la realidad inmobiliaria pública en el que factores tales como costes de utilización, productividad de los servicios, motivación del personal o consecución de objetivos no se presenten disociados sino como elementos integrantes de un sistema percibido como tal: la gestión inmobiliaria pública.

Entendemos que esta tarea es competencia tanto de los órganos de gestión y control de las administraciones públicas como del ámbito académico quien, sin las premuras a que obliga la necesaria obtención de resultados tangibles en plazos reducidos, se muestra especialmente idóneo para estructurar ese cuerpo disciplinar con el que desearíamos contar.

A buen seguro que el decidido progreso en este aspecto del conocimiento redundará en una mejor prestación del servicio público a la que los ciudadanos, con su esfuerzo diario, se hacen acreedores.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, J. D. & MACINTOSH, W. ° “Identifying risk-adjusted indifferents for alternative operating leases”.
Journal of Real Estate Literature. Vol 4; nº 3. 1989.
- ALBI, Emilio.- Evaluación de la eficiencia pública (El control de la eficiencia del Sector Público).-
Hacienda Pública Española nº 121-122.- 1-2/ 1992. Instituto de Estudios Fiscales. Mº de Economía y Hacienda.
- ALVAREZ PINILLA, (2001) La medición de la eficiencia y la productividad.
Pirámide.
- ALVIRA MARTÍN, F. *Metodología de la evaluación de programas*.
Cuadernos metodológicos nº 2. Centro de Investigaciones Sociológicas (3ª edición 2002).
- ALVIRA MARTÍN, F. *Manual para la elaboración y evaluación de Programas de Prevención del Abuso de Drogas*.
Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid (No figura fecha).
- ARZUBI, A, et al. *Determinación de Índices de eficiencia mediante DEA en explotaciones lecheras de Buenos Aires*.
Cátedra de Administración rural. Universidad de Lomas de Zamora, Argentina (2002).
- AZOFRA PALENZUELA V, et al. *Gobierno y eficiencia de las Cajas de Ahorro Españolas*.
Dptos. de Economía y Admón. de Empresas. Documento nº 87. Universidades de Burgos y Valladolid (2002).
- BALAGUER COLL, Mª TERESA *Análisis de la situación financiera y la eficiencia de las Administraciones Locales*.
(Premio de Investigación Contable “José Mª Fernández Pirla”, edición 2001)
Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. (2002).
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J. ° El Patrimonio del Estado.
Instituto de Estudios Fiscales .1977.
- BONILLA, Mª et al. Un análisis de la eficiencia de los puertos españoles.
Dpto. de Economía Financiera y Matemática. Universidad de Valencia. (1997).
- BUENO, E. ° Dirección estratégica de la empresa. Metodología, técnicas y casos.
PIRÁMIDE. 1987.
- BUSCEMA, S. ° Patrimonio Pubblico.
GIUFFRÉ.- Milano. 1976.
- CALVO ORTEGA, R. ° “Consideraciones sobre los presupuestos científicos del Derecho Financiero”.
Hacienda Pública Española, nº 1. 1970.
- CAVES, D. W.; CHRISTENSEN, L. R.; DIEWERT, W. E.
The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity.
Econometrica, 50 (6): 1393-1414. (1982).
- CHARNES, A.; COOPER, W.W. y RHODES, E. “Measuring the efficiency of decision making units”.
European Journal of Operational Research, vol. 2, nº 6, pp. 429-444. (1978)
- CHINCHILLA MARÍN, C. “Introducción”, en Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas
Carmen Chinchilla (coord.) CIVITAS (2004)
- CHINCHILLA MARÍN, C. ° Bienes patrimoniales del Estado. (Concepto y formas de adquisición por atribución de la ley).
MARCIAL PONS. 2002.
- COMMISSION EUROPEENE. *Evaluation Ex Ante. Guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses*. (2001).
- COMMISSION EUROPEENE. *L'évaluation des dépenses communautaires : la communication 1999 de la Commission*.
SEC (1999)69/4. (1999).

COMMISSION EUROPEENE. *L'évaluation des programmes de dépenses de l'U.E.: Guide. Evolution ex-post et intermédiaire.* Direction générale XIX.(1997). (redacción: N.NAGARAJAN y M.VANHEUKELEN).

CONSEJO DE ESTADO. ◦ Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. 2003 a.

CONWAY, FRANCIS; Federal Aset Management in Australia (en KAGANOVA & MCKELLAR, eds), Managing Government Property Assets. International Experiences. *The Urban Institute.* 2006.

COOPER, SEIFORD y TONE. “Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA – solver software (2000)

CORDERO ; PEDRAJA ;SALINAS; Eficiencia en educación secundaria e inputs no controlables: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 173-(2/2005): 61-83

DASSO, J.; KINNARD, W.; & RABIANSKY, J. ◦ “CRE: a course outline and rationale”. *JREL* Vol 4; nº 3. 1989.

DE JONGE, H. ◦ Prólogo, en «Public Real Estate: successful management strategies». DUP Science. 2002.

DI RENZO, F. ◦ Contributo alla determinazione del concetto di Patrimonio dello Stato. JOVENE- Napoli. 1957.

DÍAZ III, J. ◦ “Science, engineering and the discipline of Real Estate”. *JREL.* Vol 1 nº 2. 1993.

DÍEZ MORENO, F. ◦ “Nueva política de gestión patrimonial. Medios para mejorar la gestión y utilización de los inmuebles de titularidad estatal”. *Presupuesto y gasto publico*, 19-15. 1996.

EVERS, F; VAN DER SCHAAF, P.; & DEWULF, G. ◦ Public Real Estate: successful management strategies. DUP Science. 2002.

FALCÓN Y TELLA, R. ◦ “La finalidad financiera en la gestión del patrimonio”. *Revista española de Derecho financiero*, nº 35. 1982.

FÄRE, R.; GROSSKOPF, S.; LOVELL, C. A. K. (1994). *Production Frontiers.* Cambridge University Press. Cambridge.

FARRELL, M.J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, series A*, vol. 120, part. III: 253-281.

FDEZ. CUESTA, C y FUENTES GARCIA, F. *Curso de Estadística Descriptiva. Teoría y práctica. ARIEL.* 1995

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. ◦ Derecho Público Romano y recepción del Derecho romano en Europa. CIVITAS. 2000.

FERNANDEZ RODRIGUEZ; “Inventario patrimonial y régimen registral” en Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas; Carmen Chinchilla (coord.) CIVITAS (2004)

FERNÁNDEZ SANTOS, Yolanda Y FLÓREZ LÓPEZ, Raquel. APLICACIÓN DEL MODELO DEA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. UN ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LAS CAPITALES DE PROVINCIA ESPAÑOLAS. Universidad de León (2005)

FERNÁNDEZ-OLAVARRIETA Y AGUILERA, A. ◦ El Patrimonio del Estado en el Anteproyecto de Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. 1978

FERREIRO LAPATZA, J. J. ◦ Legislación del patrimonio, del tesoro y de la deuda pública, en «Hacienda y Constitución». IEF. 1979.

FORBES, B; OLIVERA, P; TEJEDOR, A. & GARCÍA AHUMADA, F. (mod.). ◦ “Un enfoque estratégico y actual del Corporate Real Estate”; BMP 2000. REAL ESTATE PRESS. 2001.

FORSTHOFF, E. ◦ Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. 1958.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. ◦ Curso de Historia de las instituciones españolas. REVISTA DE OCCIDENTE. 1975.

GARCÍA PRIETO, Carmen Análisis de la eficiencia técnica y asignativa a través de las fronteras estocásticas de costes: una aplicación a los hospitales del INSALUD. Tesis doctoral. Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid (2002)

GARCIA-VALDERRAMA, TERESA *.El control de gestión de las entidades públicas a través del Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analysis)* UNIVERSIDAD DE CADIZ. Mimeografiado (s/f).

GARRIDO FALLA, F. ◦ “El dominio privado de la Administración”, en «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III. Vol. 1º». IEP. 1961.

GRANELLE, J.J. ◦ Economie immobilière. ECONOMICA. 1998.

GRIFELL, E. Y LOVELL, C.A.K. A note on the Malmquist productivity index. Economics Letters, 47, pp. 169-175. (1995)

GUZMÁN GUERRERO, M et. Al. *Metodología para la evaluación de programas de desarrollo rural*. EP Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía.(2002).

HIDALGO SCHURR, D. ◦ El futuro de España. TAURUS. 1996.

I.G.A.E. *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox.IGAE*. 1997.

INGROSSO, G. ◦ Diritto Finanziario. JOVENE .- Napoli. 1956.

JORDÁ, E. ◦ El director de orquesta ante la partitura. ESPASA-CALPE. 1969.

JUEZ MARTEL, P et al. *Diseño y tratamiento estadístico de encuestas para estudios de mercado*. EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMON ARECES, S.A. 1999.

KAGANOVA, O. & NAYYAR-STONE, R. ◦ “Municipal real property asset management: an overview of world experience, trends and financial implications”. *Journal of Real Estate Portfolio Management*. Vol 6. Nº 4. 2000.

LEDOIT, A. ◦ La fonction immobilière dans l'entreprise. ECONOMICA. 1998.

LEVITT, M. S., Y JOYCE, M. A. S. (1987): *The growth and efficiency of public spending*, Cambridge University Press, Cambridge.

LIIKANEN, ERKKI. Keynote speech of European Budget Commissioner Liikanen at the European Evaluation Society Conference. Stockholm, 6 March 1997) (1997),

LOVELL, C.A. y MUÑIZ, M.A. (2003): "Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura", *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 47-65.

MALMQUIST, S. Index Numbers and Indifference Curves.
Trabajos de Estadística 4, pp. 209-242 (1953).

MENÉNDEZ-PIDAL, I. ° ¿Sabemos rentabilizar nuestros activos inmobiliarios?.
Diario EL MUNDO (Suplemento Su Vivienda- Profesionales). 2.04.2004.

MINTZBERG, H The strategy concept: Five Ps for strategy.
California management Review nº 30.1987

MINTZBERG, H. ° La estructuración de las organizaciones. ARIEL. 1984.

NAO Improving the efficiency of central Government Office Property

OAG, Office of the Auditor General of Canada. ° Reforms in the Australian Public Service 1983-1996. Ottawa. 1997.

OCDE, Mesurer la productivité (2001).

PARADA VÁZQUEZ, R. ° Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico.
MARCIAL PONS. 1998.

PAREJO GÁMIR, R Y RODRÍGUEZ OLIVER, J.M. ° Lecciones de Dominio Público.
ICAI. 1976.

PARRA, FRANCISCO; PRIETO, ANGEL, Y JOSÉ L. ZOFÍO, Productividad total de los factores en la economía de castilla y león (2002)

PEDRAJA, F. Y SALINAS, J. (1994): "El Análisis de Envolvente de Datos (DEA) y su aplicación al Sector Público: Una nota introductoria",
Hacienda Pública Española, nº 128, págs.117-131.

PEDRAJA, SALINAS y SUAREZ (2001) La medición de la eficiencia en el sector público
Álvarez, A.(Coordinador), La medición de la eficiencia y la productividad. Pirámide (2001)

PEÑA, D. *Fundamentos de Estadística*.
ALIANZA EDITORIAL. 2001.

PRIETO, A. M., Y J. L. ZOFIO (1996). "Modelización de los efectos de la regulación ambiental con fronteras tecnológicas DEA", *Revista Española de Economía Agraria* 175, 63-85

ROMANÍ BIESCAS, A. ° Las funciones del patrimonio público en España.
Presupuesto y Gasto Público; nº 1. 1979.

ROULAC, S. & MANNING, CH. ° Lessons from the past and future. Directions for Corporate Real Estate research.
JRLEL. Vol 22; nº 1-2. 2001.

ROULAC, S. ° "Corporate Property Strategy is integral to Corporate Business Strategy".
JREL. Vol 22; nº 1-2. 2001.

TESORERÍA REAL BRITÁNICA. *Risk: Good Practice in Government*, 2006

RUEDA LÓPEZ, NURIA. *La eficiencia y su importancia en el sector público. eXtoikos. Revista del Instituto Econospérides para el conocimiento económico, nº 1 (2011)*

RUEDA LÓPEZ, NURIA. Sector público y eficiencia económica. Ingresos y gastos públicos. Temas actuales de economía. Volumen 4. UNICAJA (2009)

SAINZ DE BUJANDA, F. ° Sistema de Derecho Financiero, I, vol. 1º. Facultad de Derecho. UCM. Eds.1977/ 1985.

SAN BASILIO PARDO, CARLOS. Las Tendencias en la Gestión Pública de Inmuebles: Optimización y Generación de Ingresos a través de la Enajenación. Barcelona Meeting Point, 16ª edición. 2012.

SANTAMARÍA PASTOR, “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias” en Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas Carmen Chinchilla (coord.) CIVITAS (2004).

SANTÍN GONZÁLEZ, DANIEL. EFICIENCIA TÉCNICA Y REDES NEURONALES: UN MODELO PARA EL CÁLCULO DEL VALOR AÑADIDO EN EDUCACIÓN. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. (2003)

SANTÍN GONZÁLEZ, DANIEL. La Medición de la Eficiencia en el Sector Público. Técnicas Cuantitativas. I CURSO DE EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS. I.E.F. (2009)

SCHUMPETER, J.A. ° “La crisis del estado fiscal”. *Hacienda Pública Española*; nº 2. 1970.

SMITH, A. ° Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. FOLIO. 1999.

THANASSOULIS, E. Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis. A foundation text with integrated software. *KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS. 2001.*

TRILLO DEL POZO, David. Análisis económico y eficiencia del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa (2002).

TROTABAS, L. ° Précis de science et législation financières. DALLOZ.- paris. 1951.

UTTER, M.A. ° Public asset management. *Economic Development Commentary*. 1989.

VALLE, V. La eficacia del gasto público en España. Papeles de Economía española nº 41. (1989)

VALLE, V. La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española. Papeles de Economía española nº 52-53 (1992).

VAN DER SCHAAF, P. ° Public Real Estate Management. Challenges for governments. DUP Science. 2002.

VANACLOCHA BELLVER, F.J. ° Estudio sobre la Ley Reguladora del Patrimonio del Estado. *Cuadernos de Documentación* nº 30.- Secretaría General Técnica. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. 1980.

VANONI EZIO.-Opere giuridiche: Elementi di diritto tributario. Altri saggi di diritto finanziario (Giuffrè, 1962)

VARIOS AUTORES. ° Libro Blanco del Sector Inmobiliario.
MINISTERIO DE FOMENTO /FEI/ IESE. 1999.

VASAKRONAN. ° Annual Report 2002. 2003.

VEGAS PEREZ, A y LOPEZ CACHERO, M. *Elementos de matemáticas para economistas*
PIRÁMIDE. 1976.

ZACCARIA, G. ° Diritto amministrativo e contabilità pubblica.
Ed. PEM.- Roma. 1963.