

INTELIGENCIA ARTIFICIAL, TELETRABAJO Y NUEVA GESTIÓN PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Joan Amenós Álamo

SUMARIO: 1. Digitalización y edificios administrativos. 1.1. La evolución infinita del maquinismo. 1.2. El edificio administrativo. 2. ¿Hacia una desmaterialización de la Administración pública? 3. La transición patrimonial. 3.1. Precedentes. 3.2. El edificio multifuncional. 3.3. El contrato administrativo de *coworking* o de «alojamiento y oficinas». Bibliografía.

RESUMEN: Examinamos el efecto del teletrabajo y de la inteligencia artificial en la gestión patrimonial de las Administraciones públicas. Tras analizar la desmaterialización administrativa, se proponen dos herramientas: el edificio multifuncional y el contrato de alojamiento y oficinas.

PALABRAS CLAVE: teletrabajo; inteligencia artificial; desmaterialización; alojamiento y oficinas.

ABSTRACT: We examine the effect of telework and artificial intelligence in the assets of Public Administrations. After analyzing the dematerialization, two tools are suggested: the multifunctional building and the coworking.

KEY WORDS: telework; artificial intelligence; dematerialization; coworking.

1. DIGITALIZACIÓN Y EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS¹

1.1. LA EVOLUCIÓN INFINITA DEL MAQUINISMO

La transformación de los edificios públicos ha sido frenética en los siglos XIX y XX. En líneas generales, las viejas escribanías oficiales han seguido —con un evidente retraso— los pasos que iba dando el sector privado en sus oficinas.

Además de los cambios estructurales de las construcciones, ha de reseñarse el efecto de la mejora en los suministros y del automatismo. En general, estos avances han buscado una reducción de las superficies adscritas, pero la trayectoria no ha sido lineal. Así, por ejemplo, se ha detectado que el perfeccionamiento de la impresión de documentos favoreció el aumento de espacio en décadas recientes.

En este caminar, nos hallamos ya ante una nueva frontera, englobada de forma un tanto imprecisa bajo el rótulo de «inteligencia artificial»². Es decir, programas informáticos capaces de recoger y manejar un enorme volumen de datos e incluso predecir comportamientos futuros o adoptar o sugerir una solución fiable.

Soy consciente de que la preocupación de los juristas radica en el análisis de la actuación que nos apunta la máquina, en la decisión que se nos presenta basada en un algoritmo y que la autoridad acoge como ayuda a la resolución o como justificación o bien asume ya como resultado propio. Podríamos decir que inquietan los aspectos argumentales y cualitativos de la formación de estos actos finales. Por ejemplo, cómo se han construido los algoritmos y qué papel ha de darse a la decisión humana (sobre esto, v. Ponce, 2016).

Ahora bien, en esta comunicación me interesan los perfiles cuantitativos de la inteligencia artificial. Es decir, el impacto del ahorro de recursos de la Administración pública por lo que respecta no sólo al personal³, sino también a los edificios. Los inmuebles administrativos son un rubro pesadísimo y la

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación denominado: «Nuevas formas de organización y prestación de los servicios públicos en una Administración digital: especial referencia al teletrabajo. (Acrónimo: ADYTE)». TED2021-131550B-I0. Agradezco al profesor de Derecho Administrativo Josep Maria Aguirre Font y a Isabel Tornabell, Subdirectora General de Proyectos Estratégicos de Eficiencia y Reforma en la Generalidad de Cataluña, sus explicaciones sobre el modelo de «Distrito Administrativo» de la Generalidad.

² Sobre la evolución desde la «Administración electrónica» hasta la «Administración digital» y la inteligencia artificial, *vid.* España Pérez (2021) y Rando Burgos (2023).

³ La sustitución de trabajadores, especialmente de los dedicados a tareas repetitivas y de cómputo, ya la habían señalado Velasco Rico (2022) y Criado (2021: 364-369), que apunta a reemplazos significativos.

posibilidad de pasar todo ese trabajo a programas y plataformas virtuales nos ofrece una perspectiva de disminución de gastos directos (adquisición de inmuebles) e indirectos (mantenimiento, calefacción, suministros energéticos, etc.). Se ha iniciado, pues, una auténtica transición sobre la cual daremos algunas pistas.

1.2. EL EDIFICIO ADMINISTRATIVO

En esta comunicación nos compete principalmente el denominado «edificio administrativo», el inmueble destinado a actividades de gestión, tramitación y resolución, incluyendo —en su caso— la atención al público u otras que sean auxiliares. Es el templo de la tarea burocrática, aunque puede asumir funciones de representación institucional.

Pues bien, el art. 155.1 LPAP ha definido el concepto de edificio administrativo y lo ha conectado principalmente con su destino a oficinas y dependencias auxiliares⁴ (sin perjuicio de su uso para otros servicios públicos).

La LPAP introdujo en su artículo 156 la voluntad de optimización en el manejo de tales edificios, declarando el principio de adecuación a las necesidades de los servicios. Esta idea de optimización se desarrolló con una serie de criterios de racionalización (planificación global e integrada, rentabilidad en las inversiones, productividad, etc.)⁵.

Esta regla de buena administración de los inmuebles no es sólo un desiderátum jurídico. Por el contrario, ha existido una enorme preocupación dirigida a determinar la ratio de ocupación real por parte de los empleados públicos y, por otra parte, la cifra aconsejable teniendo en cuenta su posición jerárquica, la prestación que ejecutan y los requerimientos de salud laboral. En este punto, es relevante por ejemplo el trabajo de Cedillo Conde (2016: 211-212) que, ya antes del COVID-19, señalaba uno de los lastres de la Administración Española, consistente en el exceso de superficie asignado a cada empleado público (al menos, en comparación con otros países occidentales).

Por otra parte, la misma investigación de Cedillo Conde (2016: 199-204) advertía que, de los estudios realizados, se derivaba la recomendación de priorizar las áreas de trabajo abiertas (*open office*, sobre lo cual hablaremos más tarde), de determinar con precisión los despachos individuales que —por motivos de jerarquía— debían mantenerse y, por último de digitalizar los archivos (situándolos incluso fuera del espacio habitual de trabajo y guardando

⁴ Sobre este artículo, *vid.* Serrano González (2008: 1061-1065).

⁵ Sobre el concepto de optimización, *vid.* Serrano González (2008: 1065-1068).

los documentos de papel y cartón en almacenes *ad hoc* enclavados en áreas de suelo barato).

2. ¿HACIA UNA DESMATERIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

El art. 47 bis del EBEP califica como teletrabajo «aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación».

Esta fórmula tiene, en general, un carácter voluntario y reversible. Ahora bien, la potestad organizativa de la Administración está siendo asediada por el campo entregado a la negociación colectiva. En general, se observa una expansión del modelo híbrido.

Las transformaciones derivadas del teletrabajo en la gestión inmobiliaria pública van a ser lentas en una primera fase⁶. A diferencia del sector privado, la Administración no siente la presión feroz para la reducción de costes de alquiler o de compra. Sin embargo, es inevitable el adelgazamiento.

Por otra parte, se va reduciendo el desplazamiento de los ciudadanos hacia las oficinas públicas (como ocurre con otros muchos servicios privados, como los bancarios). La reciente crisis de la cita previa no es más que la agonía de un sistema que va a desaparecer.

La denominada «inteligencia artificial», precisamente, viene a demostrar que un programa informático puede consultar y evaluar datos en cualquier lugar del mundo⁷. Y eso es lo que hace justamente cada día la Administración pública (una vez recibida la señal del radar que observa la velocidad de los automóviles, poco importa el sitio en el que se monitorizarán los pasos posteriores del expediente).

La tendencia que estamos describiendo podría ser, en teoría, rapidísima y sólo la frenan algunas razones que, probablemente, irán perdiendo fuerza. Así, por ejemplo:

- La transmisión de los valores culturales y de la misión de la organización. Estamos ante un factor importante para la Administración, que debería comunicar a todos los empleados la *épica [sic]* del servicio

⁶ Sobre este ritmo, me remito a Fuentes y Boltaina (2022: 232).

⁷ Sobre la relación entre desmaterialización digital y desaparición de las barreras (tanto temporales como espaciales) véase Robert Pascal (2004: 67-68).

público, la historia informal de la institución, la atmósfera peculiar de una organización servicial... Todo ello, por ahora, parece necesitar un contacto físico.

- La generación de espacios creativos y de intercambio ágil de opiniones, que son más fluidos en el cara a cara.
- El necesario control de los superiores sobre los inferiores, que todavía muestra la herencia de la tradicional comprobación visual, pero que se va objetivando con mecanismos informáticos de supervisión.
- El coste económico de las transformaciones tecnológicas y la protección contra ataques externos.
- La subsistencia de servicios materiales (por ejemplo, el cuidado de un enfermo o la impartición de una clase) o de ciertas ejecuciones (por ejemplo, la compulsión sobre las personas).
- Barreras e indecisiones sociológicas que nos obligan a retardar nuestro pronóstico final al momento en que las nuevas generaciones se vayan incorporando a sus puestos de trabajo. Serán ellas las que decidirán el grado de desmaterialización de la Administración pública y la conversión de esos grandes edificios burocráticos en sedes que un día albergaron lo que ya se realizará a través de una plataforma informática alimentada desde diversos puntos geográficos (ni siquiera fijos, ya que nada impide el manejo por usuarios nómadas autorizados).

Una Administración virtual y con un cierto porcentaje de teletrabajo necesita menos espacio. Es cierto que los entes públicos se mueven lentamente, pero, incluso así, observamos hoy mismo las oficinas desangeladas y semivacias que muestran una torpe gestión del trabajo remoto, el despilfarro de rincones llenos de papeles viejos y la suciedad de un desorden inservible. A nadie le gustan las dietas de adelgazamiento, pero toda esta grasa las hará inevitables.

3. LA TRANSICIÓN PATRIMONIAL

3.1. PRECEDENTES

No es la primera vez en la historia en la que la Administración pública se ve envuelta en grandes operaciones de desafectación y posterior venta de inmuebles. Podemos señalar los siguientes antecedentes:

- La desamortización por excelencia, realizada en el siglo XIX, que afectó principalmente a bienes de titularidad local y se movió por

motivos preferentemente ideológicos. Es cierto que existían finalidades económicas, pero el objetivo central consistía en derribar las bases del Antiguo Régimen y aumentar el número de propietarios⁸.

- La desafectación de las instalaciones de diversos servicios públicos, desde cuarteles hasta infraestructuras ferroviarias, basada en motivos técnicos, en la necesidad de reducir el déficit público o en la aceptación de cierta ideología liberalizadora. Podríamos hablar de una «desamortización económica». En su aplicación nacieron formulaciones contractuales relativamente innovadoras. Por ejemplo, la venta de edificios manteniendo la Administración una posición de arrendatario (y financiando el déficit con los ingresos obtenidos)⁹.
- La desafectación en base a criterios de racionalización y ahorro de dispendios en inmuebles de difícil gestión (por ejemplo, fincas rústicas). Éste parece ser el parámetro predominante en el Plan de Racionalización del Patrimonio del Estado 2012-2020 y en el «Programa para la puesta en valor de los activos gestionados por la Dirección General del Patrimonio del Estado 2023-2030».

Dicho esto, podemos sugerir el inicio de una «desamortización tecnológica», derivada del teletrabajo y del uso de la inteligencia artificial. Al respecto, señalaremos dos instrumentos: el edificio multifuncional y el contrato administrativo de *coworking* o de alojamiento y oficinas.

3.2. EL EDIFICIO MULTIFUNCIONAL

La determinación de las superficies sobrantes en el proceso que hemos apuntado no va a ser fácil. Por ejemplo, la subsistencia de un modelo híbrido de teletrabajo impone la apertura de una fase de transformación flexible y fluida.

Desde hace años, algunas empresas punteras del sector privado y algunas Administraciones públicas están proyectando una nueva forma de configuración inmobiliaria. En especial, destaca el «edificio multifuncional» (en la terminología francesa)¹⁰ o la denominada «oficina compartida». Esta última

⁸ Véase Moro Barreñada (2015).

⁹ Sobre este contrato, *vid.* Fernández Scagliussi (2015) y Pérez Rivares (2011).

¹⁰ La *Direction Générale des Finances Publiques* (2021: 18 y ss.) se refería expresamente al «tercer lugar» para los empleados públicos. Esto es, espacios de trabajo diseñados *ex novo* y compartidos por empleados de diferentes ramos de la Administración pública de acuerdo con una planificación de horarios móvil, flexible y preestablecida. Este informe recomienda la designación de un gestor del espacio, que podría ser el ministerio que tiene afectados los locales, un gestor privado —previo procedimiento de contratación pública— o una estructura

referencia alude al establecimiento que AT&T diseñó en su sede de Morristown (Tennessee) para sus empleados fijos y viajantes y que logró unos ahorros espectaculares en los años 1998-2002¹¹.

Además de las aportaciones preferentemente teóricas realizadas en Francia, lo cierto es que disponemos ya de un ejemplo depurado de respuesta administrativa desde la gestión patrimonial a la irrupción del teletrabajo y, en general, a los retos derivados del avance tecnológico. Nos referimos al denominado «Distrito administrativo», impulsado por la Generalidad de Cataluña.

En los primeros lustros del siglo XXI, la Generalidad toma conciencia del coste financiero que le suponen ciertos contratos patrimoniales (por ejemplo, la venta de sedes con arrendamiento posterior o *lease back*) y de los avances tecnológicos que se están produciendo. Así, mucho antes de la pandemia, pone en marcha un «Plan de racionalización y optimización de espacios» (aprobado por acuerdo de su Consejo Ejecutivo de 2 de julio de 2013).

La idea inicial del plan es la concentración. Se trata de agrupar recursos, servicios y procedimientos comunes. Se abandonan, por tanto, sedes burocráticas dispersas y distribuidas principalmente por la ciudad de Barcelona¹². Ello se realiza una vez han vencido los alquileres, o cuando se opta por la facultad de rescisión de los arrendamientos o bien, en su caso, se venden los edificios. Todo ello permite aglutinar diversos negociados en una nueva construcción situada en el extrarradio en una zona con predominio de usos industriales, pero que admite el uso de oficinas. Éste es un dato importante, porque la Administración pública renuncia a competir por los inmuebles enclavados en las carísimas zonas céntricas. A partir de ahora, se obtienen preferentemente terrenos para nuevos edificios en las parcelas provenientes de las cesiones forzosas para equipamientos (en suelo urbanizable o de reserva urbana). El planteamiento, por tanto, es diferente de otras operaciones de concentración en las áreas centrales.

La estrategia indicada permite a la Administración, además, desprenderse de la carga financiera causada por los alquileres y, así, retomar la propiedad de sus inmuebles y programar la construcción del edificio de acuerdo con los más estrictos criterios funcionales, ecológicos, energéticos e incluso estéticos. Una visita al complejo de edificaciones situado y ya operativo en la calle del

específica de gestión de estos lugares (papel jugado actualmente por la «Agence de gestion de l'immobilier de l'État —AGILE—»).

¹¹ Cedillo Conde (2006: 211) señala que se pasó de una tasa de 22,3 m² útiles/trabajador a 15,00 m² como media, llegando incluso en ocasiones a lograr tasas de 9,4 m² útiles/trabajador.

¹² Véase al respecto el Acuerdo del Gobierno de 3 de enero de 2017, que creó el Comité Estratégico de Operaciones de Concentración de Dependencias Administrativas de la Generalidad de Cataluña.

Foc, en el distrito de Sants-Montjuic en Barcelona, nos muestra unas instalaciones en forma de cubo, con iluminación generosa, sensación de amplitud y diseño modernísimo (con una adecuada combinación entre el vidrio y la madera, por cierto). Acogió en una primera fase a 2800 personas, pero ya trabaja con números superiores.

Ahora bien, es en la distribución de los lugares de trabajo de los empleados donde el Distrito Administrativo muestra su potencia transformadora. No existe una mesa personal en la que el trabajador coloque, por ejemplo, las fotos familiares, los objetos personales, algunos documentos propios y, al lado, una papelería. No. Las mesas son largas y amplias, con una configuración colectiva que recuerda a las bibliotecas espaciosas. En la mesa sólo se advierte una pantalla de gran formato, ya que cada trabajador acude a la sede con su ordenador personal portátil. La luz entra a raudales y la limpieza de estas largas mesas es fácil, lo cual genera reducciones espectaculares en este coste indirecto de mantenimiento del inmueble. Si se necesita una sala de reuniones, existen diversas habitaciones preparadas para ello (así como salas para encuentros informales). Igualmente, se han habilitado reductos aislados para videoconferencias. Como únicas excepciones a esos espacios de uso «por cualquiera», es cierto que se admiten despachos personales para los niveles jerárquicos superiores (desde Consejero hasta Director General) y se dispone una pequeña taquilla cerrada para cada empleado.

El papel y las carpetas —tan habituales en el paisaje burocrático— no se advierten en este edificio. Todo está informatizado. Puede ser necesaria, no obstante, la impresión de algunas hojas —y existen para ello máquinas específicas—, pero cada día se recoge todo lo utilizado y se recicla. En caso de que exista algún expediente o documento histórico no escaneado, se solicita expresamente del archivo —que se halla en el piso inferior— y se recoge también al final de la jornada. Evidentemente, la utilización intensiva de pantallas plantea problemas propios en el campo de la higiene laboral, que deberán ser resueltos con las técnicas ya previstas normativamente (pausas, pantalla ampliatoria, etc.).

A los edificios descritos no acuden diariamente todos los empleados adscritos. El teletrabajo, las bajas por enfermedad u otras causas y los destinos temporales permiten que la ocupación en el inmueble sea sólo del 80% de todo el volumen de personal adscrito (aunque se considera que el sistema puede llegar al 70%). Ello origina elevadas economías. Es cierto, no obstante, que el aumento de las personas que utilizan el edificio puede saturar los servicios comunes como los de restauración y transporte. Respecto a esto último, se han previsto autobuses-lanzadera desde puntos céntricos de la ciudad y a precios subvencionados (sin perjuicio de que existen otros transportes públicos

—como el metro— y la posibilidad, evidentemente, de usar el automóvil particular).

En consecuencia, el corazón del sistema es el programa informático que cada semana distribuye los puestos que se ocuparán cada día, de acuerdo con las peticiones individuales y las directrices adoptadas para cada uno de los servicios. No existen letreros o carteles fijos para los servicios que operan en el edificio, sino pantallas que marcan las unidades que operan en efecto en la planta o el departamento. Todo ello permite hablar de «nubes» de funcionarios que emplean, de manera borrosa, ciertos ámbitos cada semana. La gestión de la asignación compete a la Gerencia de Servicios Comunes del Distrito Administrativo¹³.

3.3. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE *COWORKING* O DE «ALOJAMIENTO Y OFICINAS»

En el epígrafe *A*) hemos citado uno de los denominados «contratos patrimoniales» de la Administración. En concreto, el arrendamiento de bienes inmuebles. Con esta fórmula, la Administración puede utilizar el inmueble de acuerdo con la configuración ya tradicional de ese contrato. El arrendamiento se tramitará ordinariamente por concurso, si bien la LPAP permitiría el arrendamiento directo (por ejemplo, en el caso de venta de un edificio administrativo con mantenimiento de la Administración como arrendatario).

Ahora bien, un pacto diferente y que podría tener una gran relevancia en el futuro es el contrato administrativo de servicios de *coworking*. Pese a que se ha tomado la nomenclatura inglesa, lo cierto es que este acuerdo cabe perfectamente en la denominación incluida en el Código CPV: 98340000 «Servicios de alojamiento y de oficina».

Estamos ante un contrato de servicios, en el que la actividad del contratista consiste en proporcionar a las personas indicadas por la Administración pública un espacio de trabajo adecuadamente dotado, sin que ello implique transferir la posesión del inmueble al ente público. Dentro de la dotación, podemos incluir el equipamiento informático (teniendo en cuenta, no obstante, que lo normal será que el funcionario acuda con su propio ordenador). Será habitual que en el pliego aparezcan servicios complementarios como cafetería, sala de reuniones, etc.

¹³ Véase al respecto el Decreto 1/2020, de 8 de enero, de creación de la Gerencia de Servicios Comunes de la primera fase del Distrito Administrativo de la Generalidad de Cataluña en Barcelona.

Por supuesto, estamos ante un contrato de servicios sin prestaciones directas a favor de los ciudadanos (art. 312 LCSP). Sin embargo, nada impide que los administrados sean citados para trámites o reuniones en una sala habilitada por el contratista. Jurídicamente, no hay obstáculo para ello, aunque culturalmente pueda ser sorprendente. Esta hipótesis va en la línea de la desmaterialización inmobiliaria de la actividad administrativa.

Este contrato puede jugar un papel fundamental en el proceso de expansión del teletrabajo o en la formulación de regímenes híbridos. Permite mantener el contacto entre los empleados y evita el enclaustramiento del funcionario en su hogar. Además, el funcionario deja de asumir ciertos gastos de mantenimiento domiciliario.

Otra de las ventajas de este contrato radica en su flexibilidad, ya que puede acudirse a una programación móvil de los puestos de trabajo necesarios (y de los días precisos). A ello se refiere el art. 309 LCSP cuando nos habla de la determinación del proceso por unidades de ejecución o unidades de tiempo. Esta elasticidad, además, se ve favorecida por lo establecido en el párrafo segundo del art. 309.1 LCSP, relativo a la no consideración como modificación contractual de las variaciones en las unidades que se mantengan dentro del incremento del 10% del gasto.

BIBLIOGRAFÍA

- Criado, J. I. (2021): «Inteligencia artificial y Administración pública», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 20, pp. 348-372.
- Direction Générale Des Finances Publiques (2021) «L'immobilier public de demain». Consultable en: <https://www.vie-publique.fr/rapport/280522-immobilier-public-de-demain>.
- España Pérez, J. A. (2021), «Planificación digital: un reto para las Administraciones», en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 57.
- Fernández Scagliussi, M. A. (2015), «Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 38.
- Fuentes i Gassó y Boltaina Bosch (2022): «El teletrabajo en la Administración pública: un modelo para el sector público y la comparativa con la regulación del sector privado», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 39, pp. 295-343.
- Moro Barreñada, J. M. (2005): «La desamortización de Madoz», en Morales, G.; García-Bellido, J. y Asís, Agustín de, *Pascual Madoz (1805-1870): un político transformador del territorio*, Madrid, Universidad Carlos III.
- Pérez Rivares, J. A. (2011): «El sale and lease back de edificios públicos: algunas claves jurídicas».

- Ponce Solé, Juli (2019): «Inteligencia artificial, Derecho Administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, Iustel.
- Rando Burgos, Esther (2023), «Nuevos retos en la Administración del siglo XXI: Digitalización, inteligencia artificial y transformación administrativa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64.
- Robert Pascal (2004): «Critique de la dématérialisation», en *Communication et langages*, núm. 140, pp. 55-68.
- Serrano González, M. (2008): «Artículo 155. Edificios administrativos», en De Fuentes Bardají, J. (dir.) y Gayarre Conde, I. (coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio del Estado*, Madrid: Ministerio de Justicia-Thomson-Aranzadi, pp. 1061-1065.
- Velasco Rico, C. (2022): «Tecnologías disruptivas en la Administración pública: Inteligencia artificial y Blockchain», en Castillo Ramos-Bossini, S. E. (coord.), Cerrillo i Martínez, A. (dir.), *La Administración digital*, Dykinson, pp. 227-256.