

ORGANIZACION DEL TERRITORIO Y ADMINISTRACION TRADICIONAL*

Ramón MARTÍN MATEO
*Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Bilbao*

SUMARIO

- I. *LA PLANIFICACION Y LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES.* 1.A) La ordenación del territorio. 2.B) Rectificación administrativa y sociedad democrática.
- II. *LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE LA ORDENACION TERRITORIAL.* 3) Tres sectores. 4.A) Areas rurales. 5.B) Areas industriales. 6.C) Aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas. 7) Las comunidades urbanas de la reciente legislación francesa.
- III. *LAS SOLUCIONES ESPAÑOLAS.* 8) El plan de desarrollo. 9.A) Areas rurales. 10.B) Localización de industrias. 11.C) Grandes ciudades y zonas metropolitanas.
- IV. *LA PROVINCIA Y LA DIPUTACION ANTE POSIBLES FORMULAS FUTURAS DE ORDENACION Y ADMINISTRACION TERRITORIAL.* 12) Potencialidades de la administración provincial. 13.A) La provincia como ámbito de planificación. 14.B) La Diputación Provincial ante las nuevas exigencias. 15.C) Las gerencias provinciales de urbanismo. 16.A) Caracteres de la solución provincial que se sugiere. 17.b) Valoración general de la fórmula examinada.

I

LA PLANIFICACIÓN Y LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES

1.A) *La ordenación del territorio.* Nuestra era es sin duda la era de la planificación. La vida toda ha quedado imbuida de un sentido de racionalización y previsión ordenada que domina sobre los ámbitos de la exis-

* Conferencia pronunciada el día 31 de mayo de 1967, en el Curso de Divulgación Administrativa organizado por la Diputación Provincial de Zaragoza.

tencia humana. El progresivo avance de la técnica y la ampliación del dominio de las fuerzas naturales que ha conducido a la actual civilización industrial, ha hecho imposible los aislados e inconexos esfuerzos y determinado la forzosa articulación de todas las actividades de trascendencia social. De aquí que la planificación constituya un recurso indispensable en cuanto denominador común del empleo de otras técnicas directamente operativas.

Al responsabilizarse íntegramente el Estado del bienestar de la colectividad, forzosamente ha de utilizar el apoyo que la planificación ofrece para armonizar y orientar la utilización de las fuentes productivas no sólo para su mejor aprovechamiento sino también para facilitar, e incluso hacer posible, la existencia colectiva, que paradójicamente se vería gravemente amenazada por un manejo imprudente de los recursos naturales que la técnica ha logrado masivamente domeñar.

Una manifestación obligada de la planificación es la ordenación del territorio, ordenación que a su vez ha de ser realizada teniendo en cuenta los caracteres físicos, los humanos y culturales, pero también e inevitablemente los económicos.¹ Nuestro momento es decididamente industrial y por tanto también urbano.² La civilización industrial tiene en la ciudad su asiento obligado e indispensable porque sólo mediante la concentración de efectivos humanos que la ciudad posibilita y el concurso complementario de las variadas actividades económicas en ella realizadas, son posibles los elevados rendimientos de la empresa industrial y la facilitación de una masa de consumidores con alto nivel adquisitivo que haga viables los grandes procesos productivos.

Pero los efectos de la industrialización urbana se prolongan más allá de los límites de la ciudad afectando también a las estructuras campesinas en un doble sentido: captando sus habitantes atraídos por los altos salarios

-
1. Según Weyl, *La Planificación en Inglaterra*, hay que entender la Planificación en un doble aspecto, económico y físico. *Vid.* el documento número 214 de la Secretaría General Técnica del Ministerio Español de la Vivienda, y *La Planificación Territorial Inglesa*, resumen monográfico número 6, agosto 1966, de la misma edición, página 12. También el *Documento 481, Informe sobre los problemas nacionales para la redistribución de la población y construcción de nuevas ciudades*, en Francia, página 4, donde se contienen los datos de carácter físico, humano y económico que afectan a la ordenación del territorio.
 2. Según Reisman, *The Urban Process*, Londres, 1964, pág. 170, la ciudad industrial constituye la más grande revolución de la historia de la Humanidad, y a diferencia de las formas anteriores.

de las ciudades y por la liberación de mano de obra que la aplicación también de nuevas técnicas en el campo comporta, y estimulando a la población que aún resta en el medio extraurbano a conseguir niveles de vida comparables a los que disfruta la población ciudadana.

La planificación implica la aproximación general de los problemas nacionales y tiende a expandir sus ámbitos más allá incluso de estas fronteras por las interrelaciones que se acompasan a elevados progresos de desarrollo económico. Sin embargo, aquí sólo nos interesan los efectos internos de las actividades planificadoras, actividades que implican necesariamente la reordenación del territorio desde una perspectiva nacional primero y después en escalas concéntricas más reducidas y en las que juega un importante papel la aproximación intermedia y regional. La región constituye hoy un ámbito extremadamente cualificado para la planificación económica y la reordenación territorial que ésta conlleva, pero más abajo de la región se prolonga también la previsión planificadora que alcanza hasta las más mínimas unidades del país.

2.B) *Rectificación administrativa y sociedad democrática.* Los objetivos planificadores no se limitan exclusivamente a la ordenación del territorio sobre bases económicas localmente circunscritas, sino que tienen en cuenta otras preocupaciones que incluyen, junto a la promoción de la economía global del país, la redistribución de la renta a escala nacional facilitando el desarrollo de las denominadas áreas deprimidas, que sin un concurso ajeno, exterior y público, propenden a acentuar su desfase por la inexorable captación de sus recursos por otras áreas más prósperas.³

A la par, la ordenación territorial afronta el problema de la urbanización en cuanto que tiende no sólo a favorecer las circunstancias ambientales de los núcleos urbanos sino también una desmesurada e inorientada expansión, buscando el equilibrio entre zonas urbanas y rurales y entre las áreas industriales y las eminentemente residenciales y cívicas.

Toda planificación, pues, aunque en ella predominen los ingredientes de extracción fundamentalmente económica, persigue también objetivos netamente sociales y tiene presente la situación total de un país.⁴ A la vez

3. Vid. Self, *Los problemas del crecimiento urbano*, traducción española, Madrid, 1958, págs. 58 y siguientes, y mi trabajo *Aspectos de la Administración Regional*, en *Revista de estudios de la vida local*, N° 151, Madrid 1967, págs. 38 y siguientes y la bibliografía allí citada.

4. "La distribución geográfica debe configurarse de forma que se puede poten-

requiere el apoyo de las técnicas urbanísticas⁵ en cuanto que tiene en cuenta las dimensiones aceptables de las aglomeraciones urbanas, exige la preparación de terrenos para los nuevos emplazamientos urbanos e industriales,⁶ determina la distribución del espacio de acuerdo con las indicadas áreas y zonas evitando tanto el incremento excesivo de densidades urbanas como la desertización de los medios rurales, y propendiendo a un adecuado radicamiento de los sectores industriales en relación con la geografía nacional por un lado y con las características regionales por otro.

Las anteriores exigencias van a poner no obstante en entredicho las tradicionales estructuras administrativas territoriales y especialmente las comprendidas en la Administración local.⁷ Si la economía desconoce incluso las fronteras nacionales, es lógico que sea aún más irrespetuosa con trazados administrativos cuya actual configuración data normalmente de épocas en que latían distintas preocupaciones.⁸

En todas partes, y nuestro país no es por tanto una excepción a este respecto, los imperativos de una planificación que pretende corregir los males del espontaneísmo económico, han de enfrentarse con hechos que tienen ya carácter consumado en lo que supone alteración de límites por la fuerza expansiva de los factores de crecimiento urbano y de desarrollo económico. Surgen así, por un lado, las grandes urbes, que se extienden como gigantescas manchas de aceite absorbiendo circunscripción tras cir-

ciar hasta el máximo esa capacidad; y es un deber de la planificación urbana y rural atender y facilitar la adaptación de la estructura geográfica para conseguir un medio ambiente eficiente en el plano económico y satisfactorio en el social, *Vid.*, *La planificación territorial inglesa*, cit., pág. 16 y las obras a que allí se remite.

5. La importancia de la urbanización en la era presente queda bien patente si se tiene en cuenta que las Naciones Unidas han recomendado que las inversiones en este sentido, no sean inferiores a 30% de los presupuestos de gastos públicos de los respectivos países.
6. Para facilitar estas operaciones la Ley 17 de julio de 1965 dio normas sobre delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid.
7. *Vid.* Albi, *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, págs. 211 y siguientes; y Serrano Guirardo, *Planificación territorial, política del suelo y administración local*, Madrid, 1963, págs. 83 y siguientes, y en general la bibliografía que se ocupa de los temas metropolitanos.
8. *Vid.* En relación a España, Cordero Torres, *La redistribución geográfica de la administración española*, en el volumen III, 2, de los *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, 1962, págs. 17 y siguientes.

cunscripción⁹ y regionalizando incluso su área de influencia.¹⁰ En torno a sus núcleos centrales van a gravitar territorios completos sobre los que se asientan sin embargo diversas jurisdicciones y administraciones cuyos ámbitos de competencia no se acompañan ya a la realidad sino que son fatalmente atraídos por un centro polar desde el cual, de acuerdo con lógicas exigencias, habría que plantearse la prestación de los servicios y el desempeño de funciones públicas. En el otro extremo la succión de las zonas metropolitanas produce un vacío campesino que deja sin contenido el externo perímetro del término administrativo rural, acarreado importantes consecuencias tanto sociales como económicas que una ordenación realista del espacio habrá de tener en consideración. A ello contribuye decisivamente el hecho industrializador que en definitiva es el protagonista y el agente de estas mutaciones, trascendentales tanto para la organización administrativa como para la propia existencia de sus destinatarios.

Insistentemente se alzan voces, es cierto, que reclaman una rectificación de las estructuras administrativas para acomodarlas a las exigencias de las vigentes condiciones que permita la canalización de los impulsos planificadores, la efectividad de las intentadas consecuencias, de la ordenación territorial y la mejora en definitiva de las circunstancias vitales de los habitantes de los medios urbanos, industriales y rurales. Pero no debe olvidarse que en la Administración local existen valores que no pueden ser sacrificados en ninguna sociedad democrática.¹¹ Por ello, en el presente trabajo se abordará el examen de la vitalidad de las instituciones locales y de las posibles fórmulas que, sin ruptura de sus postulados fundamentales, pueden arbitrarse para acomodarlas a los requerimientos de la hora industrial, ordenada y planificada que vivimos.

9. *Vid.* una interesante síntesis de esta problemática a escala internacional en Mouchet, *El ordenamiento y el Gobierno del área metropolitana de Buenos Aires*, en *La Nación*, 23 de abril de 1967.

10. Como indica Self, *Los problemas del crecimiento urbano*, pág. 272, la unidad real de planificación social y económica es la región, pero, más aún, señala Serrano Guirado cómo los cauces formales para la solución de los problemas de las grandes ciudades ignoran la realidad de su interdependencia entre sí con todos los de la geografía nacional, y no sólo con los problemas de sus respectivas zonas de influencia, *Planificación territorial*, pág. 89.

11. Jordana de Pozas, *Las áreas metropolitanas en España y en el extranjero*, en *Problemas del urbanismo moderno*, Madrid, 1967, pág. 299; también U. Hicks, en su aportación sobre *La hacienda en la administración metropolitana* al Centenario de Toronto, N° 174, Oxford, 1957.

II

LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

3) *Tres sectores.* En este apartado se analizarán en términos generales y antes de examinar las soluciones concretas presentes y futuras de la panorámica española, los tres sectores que fundamentalmente van a acusar el impacto de la ordenación territorial a través de las escalonadas previsiones de la planificación previsor. Aunque por razones sistemáticas fácilmente comprensibles se aborden así separadamente tres núcleos separados de problemas: los que se dan en las áreas rurales, los correspondientes a las grandes aglomeraciones urbanas y los de las áreas industriales, no puede desconocerse la íntima correlación de todos ellos por cuanto las soluciones que se adopten forzosamente habrán de tener presente la realización de una cierta armonía común ya que, por ejemplo, la opción por la industrialización afectará en un sentido u otro a las migraciones de las poblaciones rurales y a su vez la descentralización industrial favorecerá la descongestión de las áreas urbanas superpobladas, o al menos impedirá en ellas progresivos agobios.¹²

4.A) *Areas rurales.* En otro lugar me he ocupado ya con algún detenimiento¹³ del problema originado por el trasvase de las poblaciones agrícolas a las zonas urbanas e industriales y de las soluciones que en los países, con mayor o menor fortuna, se han intentado para paliar estas consecuencias, bien reforzando las estructuras de la Administración local para agrupar los esfuerzos de los pequeños Municipios, bien suprimiendo pura y simplemente los que tienen más reducidos efectivos, fusionándolos con otros limítrofes, bien creando organizaciones representativas de rango supramunicipal como las que suponen los Sindicatos franceses de municipios que datan ya de 1890, pero que han adquirido un especial auge a partir de la Ordenanza de 5 de enero de 1959 que ha vigorizado su existencia y les ha permitido adquirir múltiples y expansivas competencias.¹⁴

12. Vid. Dupre, *Intergovernmental Relations and Metropolitan Area*, en *Centennial Study and Training programme on Metropolitan problems*, Toronto, 1967, pág. 8.

13. Vid. mi libro, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.

14. En este país desde 1961 se ha establecido una prioridad para la financiación de las operaciones presentadas por municipios fusionados, sindicatos y distritos. El Decreto de 27 de agosto de 1964 establece una mejora en este tipo de subvenciones, de acuerdo con la tendencia general de incrementar las subvenciones para inversiones que pasan en 1966 de 167 a 209 millones de francos, para las corporaciones locales.

Baste tan solo recordar aquí que la ordenación del territorio no puede dejar de lado la vida rural, ya imponiendo tales fórmulas o simplemente estimulándolas con recursos fiscales, como es también el caso francés. Debe propender a evitar así que las emigraciones campesinas alcancen mayores proporciones que las estrictamente exigidas por la mecanización de las explotaciones agrícolas y el incremento de la productividad por la incorporación de nuevos y más eficaces medios técnicos. Sea cualquiera la vía que se escoja, a los habitantes del agro debe dotárseles de una red de servicios que guarde parangón con los de que disponen los vecindarios urbanos, para lo que es imprescindible una cierta concentración de inversiones, puesto que no es lógicamente viable el equipar a cada una de las minúsculas agrupaciones vecinales con un completo utillaje social para todas sus atenciones comunitarias. La cabecera de comarca o la urbe rural que empieza incluso a aparecer más allá de los límites del mundo occidental, constituye la única solución posible y la sola vía satisfactoria a través de la que la planificación puede ordenar el territorio rural de forma concorde con los requerimientos de la economía y con las legítimas aspiraciones de los ciudadanos enraizados en estos medios. El acercamiento de los establecimientos fabriles por la vía de la descentralización industrial que se examina a continuación supone a la par un complementario y eficaz concurso.

5.B) *Áreas industriales.* La ordenación territorial debe tener igualmente presente la determinación del óptimo emplazamiento de las industrias en el país, en función del estímulo de las zonas económicamente menos prósperas y de la descongestión de aquellas otras que por tener una densidad excesiva hacen especialmente penosas las condiciones de vida de sus habitantes a la vez que desequilibran la economía general del país.

Son suficientemente conocidas las razones que motivaron la concentración industrial dando lugar a la aparición de las grandes urbes y de las actuales áreas metropolitanas; a ellas nos hemos referido con anterioridad.¹⁵ Muchas de estas circunstancias no pesan en estos momentos con similar intensidad que en épocas pasadas; las mayores facilidades de los transportes, el ensanchamiento de los mercados, la movilidad de la energía, etc., son factores que hoy permiten una cierta distanciación entre los centros fabriles.¹⁶ A la par, otros condicionantes gravitan negativamente

15. Vid. Self, *Problema del crecimiento urbano*, pág. 46.

16. Vid. Self, *op. cit.*, pág. 52 y Brenikov, *Las conurbanizaciones*, Documento N^o 254 de la Secretaría General Técnica del Ministerio Español de la Vivienda, pág. 12.

sobre la decisión de instalación en zonas densamente pobladas, como el elevado coste de los bienes raíces y la asfixia circulatoria que en estos sectores se producen. Sin embargo, otras razones vienen a contrarrestar estos desfavorables factores impidiendo que espontáneamente pueda evitarse la saturación urbana de determinadas áreas. Entre ellos cabe incluir la enorme atracción sociológica de las grandes urbes, que indefinidamente determina la captación de nuevos pobladores irresistiblemente sugestionados por el estilo de vida que tales centros imprimen y por las posibilidades culturales, intelectuales, de esparcimientos o simplemente de prestigio exterior que en ellos se encuentran.¹⁷ De aquí que aunque en términos de decisión económica las industrias no encuentren ya aconsejable su radicación en las grandes zonas urbanas, sus directivos propenden a emplazarlas dentro de un determinado radio de influencia, acentuando aún más los problemas de la administración de estas aglomeraciones.

Pero una gran densidad industrial no sólo perjudica las condiciones de vida de un núcleo urbano y desequilibra la estructura económica general del país, sino que también supone altos costos sociales progresivamente elevados en el establecimiento y mantenimiento de los servicios comunitarios. De aquí que todas las naciones propendan a corregir esta situación,¹⁸ creando estímulos para la industrialización de ciertas regiones hasta niveles deseables y desanimando la instalación de nuevas industrias en sectores superpoblados, bien mediante la utilización de las clásicas técnicas administrativas autorizatorias, bien mediante la aplicación de presiones fiscales más severas. Otra serie de medidas que tienden a la descentralización industrial descongestionando las áreas más apretadamente cubiertas de establecimientos de este tipo, se traducen en primas de desarrollo y adaptación industrial, indemnizaciones, beneficios fiscales y crediticios.

17. "La industria sigue promoviendo el crecimiento de las grandes ciudades y éstas, a su vez, siguen constituyendo focos de atracción para los establecimientos de nueva instalación, sin que tal vez existan para ello motivos más poderosos, dice un autor inglés, que la fascinación de los atractivos de toda gran población sobre las esposas de los empresarios", *Arquitectura, construcción, vivienda y urbanismo*, Anexo al Plan de Desarrollo, pág. 60.

18. *Vid.* para Francia, *Nuevas disposiciones sobre distribución de ayudas a la descentralización industrial*, Documento N° 462 de la Secretaría General Técnica del Ministerio Español de la Vivienda. En Inglaterra esta política ya fue propugnada por la Comisión Barlow en 1940, proponiéndose la creación de una autoridad central para lograr un equilibrio razonable de desarrollo industrial entre las diversas regiones; *vid.* al respecto Cullingworth, *La ordenación regional en la Gran Bretaña*, Documento N° 6387 de la Secretaría General Técnica del Ministerio citado.

6.C) *Aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas*.¹⁹ Ya se ha puesto de relieve lo convencional de la sistemática que aquí se sigue, puesto que, obviamente, no es posible disociar el problema de la concentración urbana y el de la concentración industrial, interrelacionados en función de mutua causa y efecto: las industrias producen normalmente grandes concentraciones urbanas y las grandes concentraciones estimulan la radicación de nuevos establecimientos industriales.

Aquí nos ocuparemos principalmente del contraste entre las condiciones operantes en las zonas urbanas, y de modo singular en las conurbaciones o áreas metropolitanas, con las soluciones que pretenden acomodar la administración tradicional a las condiciones vigentes en tales asentamientos. La ordenación territorial exige sin duda el que se tenga en cuenta la realidad funcional más que preconcebidos esquemas de distribución de competencias. Las soluciones que se adopten deberán ser adaptadas a la intensidad de los problemas planteados.

El plan italiano de desarrollo económico para 1965-1969,²⁰ distingue en este sentido entre "aglomeraciones urbanas", "zonas de influencia urbana" que gravitan alrededor de una o varias aglomeraciones y "grandes zonas metropolitanas", identificando 23 de las primeras, 14 de las segundas y 5 de las terceras. Una orientación en cierta manera parecida sigue la legislación francesa donde se prevén distritos urbanos creados por la Ordenanza de 5 de enero de 1959²¹ y que se agrupan para determinados fines a los municipios de una misma aglomeración, comunidades urbanas instituidas en 31 de diciembre del año 1966²² y el Distrito de París que cuenta con una administración peculiar para la aglomeración metropo-

19. Vid. entre la amplísima bibliografía sobre estos temas, además de los trabajos para el Centenario de Toronto, ya citados, que constituyen una valiosísima aportación a estos problemas, Ylvisaker: *Criteria for a "proper" areal division of powers*, en la obra colectiva *Area and Power. A theory of local Government*, dirigida por A. Maas, Glencoe, 1959; Conner, R. y Leach, R.: *The Federal Government and metropolitan areas*, Harvard U. P., 1960, 275 págs.; Green, L. P.: *Provincial Metrópolis*, Londres, 1959, 275 págs. Y también las obras ya clásicas de Mumford, L.: *The Culture of Cities*, New York, 1939 (edición española Buenos Aires, 1945); Mckenzie, R.D.: *The Metropolitan Community*, New York, 1933; *Great cities of the world. Their government politics and planning* (dirigido por W. A. Robson, 2ª ed., Londres, 1957).

20. Vid. *La ordenación del territorio en el plan italiano de desarrollo económico para 1965-1969*, Documento N° 630 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, pág. 20.

21. Vid. Bourjol, *Les districts urbains*, París, 1963, preface Georges Vedel.

22. Por Ley N° 66-1069 de 31 de diciembre de 1966, sobre la que luego volveremos.

litana y cuya población representa la sexta parte de la población nacional concentrando más de la quinta parte de las actividades industriales del país.

De todos estos tipos organizatorios los más interesantes son los que en mayor o menor medida responden al fenómeno urbano expresivamente denominado conurbanización o área metropolitana. El reconocimiento legal de la existencia de estas peculiares formas de comunidad urbana es relativamente reciente, siendo primero los Estados Unidos del Norte donde a partir de 1910 y a efectos estadísticos se utilizan estos conceptos. Dista sin embargo de existir unanimidad, tanto sobre el sentido adjudicado a los mismos como sobre la extensión y población que deben corresponder a estas zonas para que puedan recibir el carácter y el tratamiento de áreas metropolitanas. En términos generales puede admitirse su presencia cuando existe una continuidad urbana, no forzosamente física, una mentalidad comúnmente difundida entre los habitantes sobre la común pertenencia a la aglomeración, interrelaciones económicas y sociales en toda la zona y reconocida hegemonía de un núcleo central.²³ Los límites son por tanto difíciles de precisar *a priori* y de determinar en términos abstractos, no faltando quienes prefieren la utilización de la aproximación regional, enormemente fluida y por tanto poco aprovechable en términos de realidades concretas, que incluso en casos extremos se pretende hacer extensiva a naciones enteras.²⁴ En cuanto a la cifra de población la Oficina Federal del Censo en los Estados Unidos del Norte la venía fijando como mínimo en los 50.000 habitantes,²⁵ bien que tanto en este país como en otros se juzgue insuficiente evaluándose en torno a los 500.000 el mínimo teórico de efectivos de estas aglomeraciones.²⁶

En la mayoría de las naciones y especialmente como es lógico en aquellas más industrializadas y desarrolladas, la aparición de las áreas

-
23. Vid. Aquarone, *Las áreas metropolitanas*, Documento N° 351 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda; y Jordana de Pozas, *Las áreas metropolitanas en España y en el extranjero*, loc. cit., pág. 374.
 24. Vid. en este sentido Vise, cit. en *La planificación territorial inglesa*, resumen monográfico N° 6, agosto 1966, Ministerio de la Vivienda, S.G.T., pág. 14.
 25. Vid. Brenikov, *Las conurbanizaciones*, cit. pág. 9 y Phillips, *Las zonas metropolitanas en los Estados Unidos*, Documento N° 342, Ministerio de la Vivienda, S.G.T., Madrid, pág. 6.
 26. Vid. de acuerdo con el criterio señalado en el texto, U. Hicks, *op. cit.*, N° 169. Para Phillips, en un país tan desarrollado y extenso como los Estados Unidos, debería fijarse como cifra mínima, para dar carácter de zona metropolitana, la de 400.000 habitantes referida a la población central, *Las zonas metropolitanas en los Estados Unidos*, pág. 7.

metropolitanas constituye un fenómeno generalizado que crea graves problemas en la ordenación del territorio y en la administración de las comunidades que estas áreas engloban. Pero la tendencia es difícil de corregir aunque la progresiva expansión de estas zonas y el incremento de su población en relación con el resto del país debe ser temperada con medidas inaplazables y urgentes. La trascendencia de estas cuestiones se pone de manifiesto no sólo a nivel nacional sino a nivel internacional y ha determinado recientemente la organización de un Congreso en Toronto que se ocupará de su examen con el concurso de los más destacados especialistas en la materia.²⁷

En todos los países se buscan afanosamente fórmulas idóneas que permitan la efectiva administración y la ordenación de estas zonas superando la fragmentación de términos, competencias y administraciones que la inercia organizatoria procedente de épocas anteriores ha venido arrastrando con pérdida de la necesaria unidad de acción y del planteamiento general requerido. La creación del distrito de París, por ejemplo, en 1961²⁸ y la reforma del Gran Londres en 1963²⁹ son quizás en este sentido las últimas y más logradas realizaciones. En las tablas anexas, aportación del profesor Smallwood³⁰ al Centenario de estudios y trabajos sobre problemas metropolitanos, organizados por la Administración de Toronto, a que se ha hecho referencia, puede apreciarse el grado de atomización que alcanzan algunas de las áreas metropolitanas más importantes, cifrándose por ejemplo, además, en Estados Unidos del Norte, en 18.442 las unidades de

27. Este Congreso tuvo lugar en el mes de agosto de 1967 y fue preparado mediante una reunión celebrada en el mes de enero de 1967, por 40 especialistas en la Abadía de Royaumont, en las proximidades de París. La organización fue asumida por el *Bureau of Municipal Research*, de la ciudad de Toronto, con ocasión de la celebración del IV Centenario de este país.

28. *Vid. Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, vol. I, París, 1965; más recientemente, Delouvrier, *La région parisienne*, en *Revue de Defense nationale*, febrero 1967, donde el autor, Prefecto de la región parisiense, expone los trazos generales de la ordenación de la zona y sus principales realizaciones desde 1964, fecha en que se reorganizó creándose 8 Departamentos.

29. Esta reforma fue preparada mediante la creación de una Comisión sobre cuyos trabajos y propuestas di noticia en mi crónica *El informe de la Comisión real para la reforma del Gran Londres*, en *Revista de Admón. Pública*, Madrid, Nº 36.

30. *Vid.* la notable aportación de este autor al Centenario de estudios y trabajos sobre problemas metropolitanos de Toronto, *Governmental Administration and Political Process* donde pueden verse las tablas que se mencionan.

Administración local existentes en las 212 áreas metropolitanas tradicionales de aquel país.³¹

Las soluciones posibles son, como puede esperarse, extraordinariamente variadas,³² pudiendo consistir bien en la disociación del área metropolitana de las unidades administrativas superiores, condados, provincias, etc., bien en la fusión de ambas, bien en la federación de administraciones locales de la zona, bien en la transferencia de cometidos, bien en la creación de distritos especiales, en el establecimiento de una unidad administrativa general que absorba todas las competencias existentes, o en la determinación de acuerdos de cooperación voluntariamente establecidos entre las administraciones afectadas. A su vez las soluciones pueden ser íntegramente representativas, íntegramente estatales o mixtas.

Como no es factible agotar el tema se expondrán únicamente algunas de las soluciones más difundidas. Entre ellas está sin duda el sistema de federación metropolitana con dos niveles de competencias, sistema que es adoptado para Tokio en 1943, Toronto en 1953, Winnipeg en 1959, París y Londres en 1963. Las soluciones españolas también se mueven en este sentido aunque con desviaciones de consideración. De acuerdo con estas fórmulas se crea una unidad administrativa general y superior que engloba todas las restantes administraciones metropolitanas y asume competencias de ejercicio en toda la zona, que son fundamentalmente las de carácter planificador, aunque también otros servicios directamente operativos pueden ser prestados a nivel metropolitano. Los órganos rectores son integrados bien por representantes elegidos por las administraciones inferiores, bien directamente por los habitantes de la zona metropolitana.

El establecimiento de una administración única con plenitud de facultades es quizás una fórmula más propia de épocas pasadas, en las que se ponía especial énfasis en las anexiones y las expansiones, absorbiéndose administrativamente las comunidades vecinas a la vez que se iba ensanchando el núcleo principal de la ciudad. En la actualidad se juzga más conveniente el mantenimiento de una cierta descentralización metropolitana con arreglo al modelo anteriormente expuesto que permita respetar la sustantividad de comunidades incorporadas al área, las cuales pueden atender por sí servicios que no requieren una base más amplia de prestación y

31. Vid. Smallwood, *Governmental Administration and Political Process*, N° 70.

32. Vid. Bollons, *The States and the Metropolitan Problem*, cit. por Phillips, Documento N° 342, pág. 13. Y también Smallwood, *op. cit.*, N° 75 y ss.

aplicar dentro de sus respectivas áreas los dictados del plan general centralmente aprobado y vigilado.

En cuanto al distrito especial para finalidades específicas tampoco constituye hoy una solución que tenga favorable acogida en cuanto que los organismos *ad hoc* tienden a realizar fragmentaciones funcionales que perpetúan desde otro ángulo los inconvenientes de la fragmentación geográfica que se pretende soslayar, con merma de la unidad administrativa del conjunto y dando pie además a fricciones e incoordinaciones que lastran penosamente la vitalidad y eficacia que se desea para la administración metropolitana.

7) *Las comunidades urbanas de la reciente legislación francesa.* Por constituir la más reciente aportación a la solución de los problemas administrativos de las aglomeraciones urbanas, puede resultar de interés una más detenida noticia de la solución que comporta la Ley de 31 de diciembre de 1966 publicada el 4 de febrero de 1967 en el *Diario Oficial de la República Francesa*.

Esta Ley crea *Communautés urbaines* como entidades de Derecho Público directamente en las aglomeraciones de Burdeos, Lila, Lyon y Estrasburgo. Pueden crearse otras comunidades de este tipo en las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes a petición como mínimo de las dos terceras partes de los Consejeros de las Corporaciones locales interesadas o de la mitad de los Consejeros según la cifra de población que representen. La creación de la comunidad se efectuará por Decreto cuando todos los Municipios hayan dado su conformidad o por Decreto en Consejo de Estado en caso contrario.

Se transferirán a la comunidad urbana así creadas las siguientes competencias de los Ayuntamientos:

1º Plan de modernización y fomento, plan directriz de urbanismo intermunicipal y planes municipales de urbanismo, debiendo estos últimos someterse a informe de los Consejos municipales interesados, y constitución de reservas de suelo que interesen a la comunidad.

2º Creación y fomento de las zonas de acondicionamiento concertado: zonas habitables, zonas industriales y sectores de renovación o de reestructuración.

3º Construcción y acondicionamiento de locales escolares en las zonas de acondicionamiento concertado y entretenimiento de estos locales cuando la zona se extienda sobre varios municipios.

4º Servicio de alojamiento y organismos de "H.L.M." (viviendas de alquiler reducido).

5º Servicios de socorro y lucha contra incendios.

6º Transportes urbanos de viajeros.

7º Liceos y colegios.

8º Agua, saneamiento, a excepción del hidráulico agrícola, y basuras domésticas.

9º Creación de cementerios, ampliación de los así creados y hornos crematorios.

10º Mataderos, mataderos-mercado y mercados de interés nacional.

11º Red vial y señalización.

12º Parques de estacionamiento.

Por Decreto, cuando la comunidad urbana se cree por Decreto, y por Decreto en Consejo de Estado en los demás casos, se fijará para cada aglomeración las fechas en que podrán ejercitar las competencias transferidas, bien en su totalidad o sólo parte de ellas.

Por acuerdo del Consejo de la Comunidad pueden transmitirse también competencias municipales de orden cultural, deportivo y sanitario, así como las relativas a espacios verdes y alumbrado público.

La sede de las comunidades creadas directamente por la Ley y el perímetro de la aglomeración serán fijados por Decreto acordado en Consejo de Estado, pudiendo extenderse la aglomeración mediante Orden del Prefecto por adición de nuevos Ayuntamientos a instancia de los mismos o por decisión de la comunidad.

La comunidad está administrada por un Consejo integrado por representaciones de los Ayuntamientos proporcionales a la cifra de población que posean y en número de 50 ó 70 según que la aglomeración cuente más o menos de 200.000 habitantes, pudiendo llegar a 90 si los municipios comprendidos exceden de 50. La comunidad sustituye de pleno derecho a las entidades locales que comprende en cuanto a las competencias que se le transfieren, precisándose las condiciones en que estas transferencias tienen lugar en relación con el régimen de personal y de utilización de los bienes municipales, y dotándose de ingresos propios a la nueva entidad que se crea.

Como puede deducirse, la solución expuesta constituye una drástica medida reorganizatoria con base en los principios de federación, distribución de competencias por niveles y planteamiento de competencias sobre bases metropolitanas. Es prematuro juzgar sobre el éxito de esta experiencia, pero bueno será que quienes se preocupan de estos problemas mantengan un ojo atento sobre su desarrollo ulterior.

III

LAS SOLUCIONES ESPAÑOLAS

8) *El Plan de Desarrollo.* El vigente Plan de Desarrollo al señalar la importancia de la ordenación territorial aborda globalmente sus implicaciones desde la perspectiva aquí adoptada realizando también precisas puntualizaciones sobre las manifestaciones de esta problemática encajables en la línea sistemática que en esta exposición se sigue.

En este sentido se afirma que "el urbanismo ha superado manifiestamente los límites que parecen marcarse etimológicamente, al dejar de ser simple política correctiva y ordenadora de la ciudad para transformarse en una ciencia de conformación social general, que extiende su acción al campo y tiene como finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de la unidad territorial en cuestión. Este último elemento se ha ido ensanchando progresivamente en razón de la interconexión de los distintos planes, que obliga a enmarcar y ensamblar las ordenaciones parciales locales con otras de ámbito más amplio, y éstas últimas, a su vez, dentro de otras superiores, para culminar todas ellas en un Plan Nacional al que corresponde señalar los principios fundamentales que han de formularse en toda labor planificadora".³³

En otro de los Anexos del Plan³⁴ se alude específicamente a los problemas de los pequeños municipios, concentración industrial y grandes urbes, lo que pone de relieve la actualidad, legitimidad y vigencia del planteamiento sistemático que aquí se realiza y que se contrastará, a continuación, con las realidades jurídicas y sociales de nuestra nación.

33. *Arquitectura, construcción, vivienda y urbanismo*, anexo al Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-67, pág. 57.

34. *Obras y servicios de las Corporaciones Locales, Sanidad y Beneficencia*, págs. 16 y ss.

9.a) *Areas rurales.* El problema de los pequeños municipios ha preocupado desde antiguo a la doctrina e incluso al legislador,³⁵ aunque en puros términos de reforma administrativa sólo muy recientemente se hayan apuntado soluciones satisfactorias. Sucede lo mismo desde la perspectiva de la reforma agraria que parece encontrar ahora un cauce adecuado a través de las actuaciones del Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, que se dispone a emprender operaciones de envergadura de base comarcal.³⁶

Reiteradamente se había puesto de manifiesto entre nosotros la insuficiencia estructural de muchos municipios, insuficiencia agravada vertiginosamente por el traslado de sus moradores a zonas industriales y urbanas. Muchas veces el problema resulta resuelto espontáneamente por la desaparición pura y simple del núcleo campesino abandonado totalmente por sus habitantes, pero es claro que este movimiento no puede dejar de ser controlado y orientado si no se quiere a la larga incidir en situaciones extremadamente desfavorables. La planificación, pues, debe extender su ámbito al medio rural ciertamente mediante la ordenación del territorio con base a imperativos económicos, pero también mediante la elección de fórmulas idóneas que hagan posible tal reordenación y suministren el aparato administrativo para un favorable desenvolvimiento de la existencia en las comunidades rurales.

En la Ley de Régimen Local española se encuentra alguna vía para la materialización del concurso de esfuerzos entre las entidades municipales rurales a través de las Mancomunidades voluntarias,³⁷ las Agrupaciones municipales forzosas,³⁸ las incorporaciones y las fusiones de municipios limítrofes.³⁹ Pero estas soluciones no resultan en teoría plenamente satisfactorias ni han tenido, en la práctica, trascendencia digna de mención, por la resistencia que el individualismo campesino opone a toda pérdida, siquiera sea parcial y teórica, de la fisonomía de sus comunidades.

35. *Vid.* mi trabajo cit. *La comarcalización de los pequeños Municipios* y la bibliografía allí citada.

36. La ordenación rural se ha sumado a las actividades anteriormente desarrolladas por el servicio de Concentración parcelaria, y sus realizaciones aparecen ya esperanzadoras.

37. *Art. 79 y ss. de la Ley de Régimen local.*

38. *Art. 38 y 39 de la Ley de Régimen local.*

39. *Vid.* a este respecto para apreciar la escasa trascendencia del movimiento mancomunador, el anexo que se contiene en mi citada obra *La comarcalización de los pequeños Municipios.*

En el Plan de Desarrollo se propugnaba ya la creación de organizaciones supramunicipales de carácter comarcal⁴⁰ para una mejor explotación de servicios comunes, vía esta que ha quedado ampliamente expedida a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado que prevé o posibilita la creación de divisiones territoriales distintas de la provincia.⁴¹ La Ley de 23 de julio de 1966 aunque sus facilidades estén aún en este aspecto prácticamente inestrenadas, aborda la solución del problema de los pequeños municipios por vía indirecta en cuanto que favorece la fusión y agrupación de municipios mediante la concesión de subvenciones, beneficios y preferencias. La futura Ley del Régimen Local avanzará sin duda en este terreno aunque como ya ha sido adelantado, las soluciones no podrán ser eficaces si no se acompaña la reorganización administrativa con reordenaciones de carácter económico que tengan en cuenta las especiales circunstancias territoriales y geográficas.

10.B) *Localización de industrias.* Este problema ha sido abordado en España desde una doble perspectiva, tratándose de que los establecimientos industriales no perjudiquen la existencia normal ciudadana y sean corregidas sus instalaciones y procesos de forma adecuada a su compatibilización con la forma de vida urbana, alejadas las instalaciones que no sean susceptibles de tales correcciones de los centros urbanos, e intentándose también la realización de un cierto equilibrio industrial, a nivel regional y nacional, mediante la descentración industrial en unos casos y mediante el fomento de la industrialización de las zonas deprimidas en otros.

Al primer orden de preocupaciones responde el *Reglamento para industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961* que ordena el establecimiento de determinadas medidas correctoras, la fijación de zonas de emplazamiento para las actividades comprendidas en este Reglamento y el alejamiento de las industrias fabriles consideradas como peligrosas e insalubres a una distancia mínima de 2.000 metros del núcleo más próximo de la población agrupada.⁴² Disposiciones posteriores⁴³ han intentado dar efectividad a estas medidas, bien que sus objetivos no hayan podido ser en buena medida cumplidos dadas las dificultades que suponen las erradicaciones industriales y la precisión de con-

40. *Obras y servicios de las Corporaciones locales*, anexo al Plan de Desarrollo pág. 24.

41. *Art. 45, II.*

42. *Vid. Arts. 4 y ss. del citado Reglamento.*

43. *Ordenes de 15 de marzo de 1963 y 21 de marzo de 1964.*

jugarlas con medidas indemnizatorias y expropiatorias no siempre de posible manejo por razones financieras para las Corporaciones municipales afectadas. Pero además, y esto no es una excepción en nuestro país, es claro que en presencia de considerables densidades de población urbana no es fácil guardar las distancias que en el indicado Reglamento se establecen.

Por ello ha de recurrirse primordialmente a la fijación de zonas industriales y polígonos especialmente destinados al emplazamiento de industrias. Esta política, con fines de descongestión industrial, fue iniciada por la *Ley de Urgencia Social de Madrid de 13 de noviembre de 1957*, creándose por *Decreto de 11 de diciembre de 1958* una Comisión interministerial para estudiar estos problemas, que propuso la localización de los polígonos de descongestión de la capital en Talavera, Toledo,⁴⁴ Guadalajara, Alcázar de San Juan y Aranda, habiendo sido emprendidas por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda las operaciones necesarias para llevar a efecto la preparación del terreno preciso en estos polígonos.

*El Plan General de ordenación de la provincia de Barcelona*⁴⁵ también afronta el problema de la redistribución industrial como eficaz auxiliar del planteamiento, tomando conciencia de que es necesario dirigir la expansión industrial hacia aquellos puntos donde más pueda convenir el desarrollo de la población y definiendo al efecto zonas de industrialización preferente. El Plan de Desarrollo⁴⁶ sigue también esta vía favoreciendo la industrialización de determinadas zonas mediante la creación de polos de promoción y desarrollo, y de polígonos industriales, y mediante el establecimiento de polígonos para la descongestión de las zonas con excesiva concentración industrial a las que podrán concederse los beneficios que se señalan en el *número 1, apartados a) y c) del Art. 8* de su Ley aprobadora, es decir, los correspondientes a las industrias de interés preferente y la facilitación privilegiada del crédito oficial.

Nuestro país sigue, pues, la misma política que otras naciones, aunque como se ha visto este problema es de difícil solución en ausencia de

44. *Vid. El Polígono de Descongestión de Toledo como primera actuación de desarrollo urbanístico del Valle del Tajo*, trabajo de Cano Lasso en *Problemas del urbanismo moderno*, Madrid, 1967, págs. 323 y ss.

45. *Vid.* págs. 127 y ss. de la *Memoria del Plan*, Barcelona, 1959.

46. *Vid.* el Anexo correspondiente a *Arquitectura, construcción, vivienda y urbanismo*, pág. 61, *Arts. 8 y 9 de la Ley de 28 de diciembre de 1963, Decreto de 30 de enero de 1964 y Orden de 1º de febrero de 1964.*

medidas rigurosamente dirigistas, y, por otra parte, las tendencias que se van afianzando, aun sin abandonar como en el caso francés la política de polos de promoción, abordan la industrialización sobre bases geográficas más amplias de carácter regional.

11.C) *Grandes ciudades y zonas metropolitanas.* En la *Ley del Suelo* se consigna la posibilidad de que los Municipios constituyan Mancomunidades voluntarias para el desarrollo de su competencia urbanística e incluso se prevé la creación de Agrupaciones municipales forzosas con la misma finalidad cuando así fuese aconsejable y no existiese iniciativa o acuerdo entre los municipios afectados. Igualmente esta Ley prevé la formación de planes comarcales, generales y parciales de ordenación urbana.⁴⁷ Pero ni estas previsiones ni las que incluye también el *Art. 139 de la Ley de Régimen Local* para la coordinación de obras y servicios y la ejecución conjunta de proyectos de urbanización a través de Mancomunidades de los municipios colindantes han tenido suficiente efectividad. Lo mismo puede decirse de los planes provinciales, sobre los que volveremos más adelante con mayor detalle.

Pero la toma de conciencia de la especificidad de los problemas de las grandes concentraciones urbanas⁴⁸ ha sido entre nosotros abordado fundamentalmente a partir de regímenes especiales concretamente aprobados para ciudades singulares y una vez que se abandona la vía de incorporaciones y anexiones.

47. Vid. el *Art. 94 de la Ley de Régimen local*, texto de 24 de junio de 1955, redactado de acuerdo con la *Ley de 7 de noviembre de 1957*.

48. Vid. entre la literatura española sobre estos temas, Entrena Cuesta, *Problemas actuales de las grandes ciudades*, en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1961, págs. 99 y ss.; Alvarez-Gendin y Blanco, *El nuevo régimen municipal de Barcelona*, en *Revista de Estudios de la vida local*, 1960, págs. 487-513; Lara Pol, *La ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal*, en *Revista de estudios de la vida local*, 1963, págs. 481-514; Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley especial*, Madrid, Publicaciones de la S.G.T. del Ministerio de la Vivienda, Colección *Conferencias y Discursos* N° 14, 1964; Ballester Ros, *Barcelona y su nuevo régimen municipal*, en *Revista de estudios de la vida local*, 1960, págs. 740-746; Pujol Germa, *La organización de los servicios comunes de la Comarca de Barcelona en la Ley especial de esta ciudad*, en *La Administración práctica*, 1960, págs. 262-267; Jordana de Pozas, *Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa*, en *I Congreso Iberoamericano de Municipios*, Madrid, 1955, págs. 83-117; Marques Canos, *Las zonas metropolitanas y sus problemas*, en *Estudios en homenaje al profesor Jordana de Pozas*, cit., tomo III, volumen II, págs. 129-151; Albi, *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1967, págs. 432 y ss.; y Jordana de Pozas, *Las áreas metropolitanas en España y en el extranjero*, cit.

La Ley de Régimen Local ya contenía la posibilidad de dar un régimen especial, a virtud de Carta municipal, a aquellos Municipios que lo soliciten, para su peculiar gobierno y administración, habilitando la *Ley de 7 de noviembre de 1957* al Gobierno para probar un régimen peculiar para Madrid y Barcelona, lo que dio lugar a la sanción posterior de los regímenes especiales de estas ciudades, aunque en el caso de Madrid es la *Ley del Area Metropolitana* la que aborda los problemas que aquí interesan.

La Ley de 25 de noviembre de 1944 que aprobó las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, aunque todavía mantenía criterios anexionistas, daba ya entrada a un planteamiento metropolitano de los problemas del área madrileña. Más netamente de este carácter en su planteamiento, aunque sin agotar como veremos las normales consecuencias de este tipo de enfoque administrativo, son las leyes reguladoras de la Ordenación urbana de Barcelona y su comarca⁴⁹ y las que crean el Gran Bilbao⁵⁰ y el Gran Valencia,⁵¹ aunque continúan incluyendo anexiones entre sus previsiones.

Tanto las leyes relativas a Bilbao y Valencia aún vigentes, como las actuales leyes especiales de Barcelona y la Ley del Area de Madrid responden a criterios fundamentalmente de ordenación del territorio, vigilancia y ejecución de los planes, más que a un decidido montaje de administración metropolitana. Más o menos incluyen un tipo de federación de municipios de la zona y una distribución de dos niveles de competencias, aunque las del escalón superior sean normalmente reducidas.

Otro de los objetivos que persiguen es el de realizar una cierta coordinación entre todas las actividades públicas realizadas en la zona y con

49. *La Ley de 3 de diciembre de 1953* contenía la primera ordenación urbana de Barcelona y su comarca, ya propugnada por el Congreso municipalista celebrado en Barcelona en el año 1933. Siendo autorizado el Ayuntamiento por Decreto de 5 de diciembre de 1946 para preparar el Plan de ordenación correspondiente a la capital y su zona circundante. En virtud de la ley de autorizaciones de 1957 fue articulada la *Ley especial del Municipio de Barcelona en 23 de mayo de 1960* aprobándose su Reglamento de organización por Decreto de 3 de noviembre de 1964, cuyo capítulo III se ocupa de la Comisión de Urbanismo y servicios comunes de Barcelona y otros Municipios.

50. *La Ley de 17 de julio de 1945* estableció las bases para la ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia, siendo desarrollada por *Decreto de 1º de marzo de 1946*.

51. De acuerdo con la *Ley de 18 de diciembre de 1946* y el *Decreto de 14 de octubre de 1949*.

trascendencia metropolitana, para lo cual la Ley del Area Metropolitana de Madrid incluye dispositivos de considerable energía y basados en el control posterior de los gastos. Una peculiaridad bien definida de nuestros ordenamientos metropolitanos es la entrada en el órgano superior de representaciones ministeriales, ciertamente como eficaz medida para los objetivos coordinadores antes expuestos, pero también porque entre nosotros no se trata solamente de reordenar competencias locales sino de incluir dentro del planteamiento conjunto del área competencias que no venían siendo detentadas por las autoridades de esta índole, de ahí el carácter mixto y no estrictamente representativo de los órganos superiores metropolitanos. Otra circunstancia que ha influido en la peculiar naturaleza de estos órganos es la fragmentación de competencias en materia urbanística y administrativa entre los Municipios de la Vivienda y de Gobernación, por lo que la función planificadora se conecta orgánicamente con más o menos intensidad con el Ministerio de la Vivienda, aunque en algunos casos como sucede para Barcelona se silencia el carácter de la Corporación de Derecho público que constituye el órgano superior del urbanismo y de los servicios comunes de dicha ciudad y su comarca, bien que parezca, dada la agrupación forzosa de municipios que en tal área metropolitana se realiza, que su naturaleza sea la de entidad municipal.⁵²

La organización de la administración de las zonas metropolitanas españolas se caracteriza pues por la adopción para cada una de ellas de soluciones singulares, por la distribución de competencias entre órganos de distinta naturaleza, y por la ausencia de normas que claramente realicen una distribución integral de responsabilidades entre los órganos metropolitanos y las distintas municipales agrupadas.⁵³ En el caso de Madrid solamente se aborda esta materia en los aspectos urbanísticos que contempla la legislación del área metropolitana, admitiéndose la posibilidad expansionista de las competencias de la Gerencia municipal de la capital a los demás términos municipales del área previo acuerdo de la comisión de planeamiento y coordinación. En Barcelona ciertamente se prevé que su Comisión de urbanismo y servicios comunes podrá dirigir, prestar e inspeccionar una amplia gama de servicios públicos de interés comarcal, por acuerdo de la Comisión y previa audiencia de las Corporaciones interesadas, pero quedan

52. En este sentido Carceller y Rovira Mola, *Código de Barcelona*, Barcelona, 1965, pág. 51.

53. Vid. Serrano Guirado, *Planificación territorial, política del suelo y Administración local*, pág. 90.

totalmente en el aire las modalidades operativas y no se afronta centralmente el problema de divisiones, atribuciones y participación en el ejercicio de competencias. Sólo pues en los aspectos estrictamente urbanísticos cabe hablar entre nosotros de auténticas administraciones metropolitanas, aunque haya ello, dadas las peculiares características de nuestras conurbaciones, sido posiblemente en el pasado, salvo quizás en Barcelona, la única solución viable.

Tampoco quedan totalmente precisados los criterios definitivos que deban seguirse para la identificación de estas áreas, pues si bien un reciente trabajo del Ministerio de la Vivienda ⁵⁴ las cifra en 23, partiendo del dato de población de los 50.000 habitantes, ciertamente de bastante aceptación, para el Municipio de cabecera, y exige el alcanzar los 100.000 habitantes en el conjunto del área y de la concurrencia de otras circunstancias relativas a densidad demográfica, índice de crecimiento y continuidad entre las unidades municipales que lo integran, la cifra parece por un lado excesiva y por otro determina la inclusión dentro de las áreas metropolitanas de zonas no homogéneas y que no requieren un trato administrativo específico.

IV

LA PROVINCIA Y LA DIPUTACIÓN ANTE POSIBLES FÓRMULAS FUTURAS DE ORDENACIÓN Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

12) *Potencialidades de la administración provincial.* Hasta este momento parece que se había escamoteado a lo largo del presente trabajo una de sus anunciadas implicaciones: la participación de la Diputación provincial en las tareas planificadoras y su posible acompasamiento a las nuevas exigencias económicas y administrativas y el papel de la provincia en la ordenación del territorio nacional con base económica y social. Cabe preguntarse si como indica Chueca se precisa también aquí un cambio de las estructuras jurídicas, administrativas, financieras, sociales y políticas para hacer operantes los dictados de la técnica, y hasta qué punto estas mutaciones podrán ser englobadas dentro del clásico cuadro de la Administración provincial que la Diputación, destacadamente, sintetiza y representa.

13.A) *La Provincia como ámbito de planificación.* La primera aproximación a este tema parece ofrecer unos resultados descorazonadores: la Provincia ha surgido como circunscripción territorial con anterioridad al

54. *Áreas metropolitanas de España de 1960*, Madrid, diciembre 1965.

advenimiento de la era planificadora y sus contornos no están trazados para servir a estas finalidades. Su evolución histórica lo pone claramente de manifiesto.

Al institucionalizarse la provincia a partir de la recepción de las ideas francesas en el inicio de la era constitucional, fue comprendida a la manera del Departamento francés como mera división territorial a efectos del afianzamiento del regimiento centralizado prolongado a través de unidades territoriales homogéneas, representado por los subdelegados de Fomento que transmitirían los impulsos emanados del Gobierno central.

La provincia era así fundamentalmente una circunscripción para la acción estatal en el territorio, propendiéndose a jerarquizar en consecuencia a los Ayuntamientos bajo su tutela. A lo largo del siglo XIX, sin embargo, se va sedimentando una tendencia que culmina en el *Estatuto de 1925*, en virtud de la cual la Provincia ya no es sólo circunscripción para fines estatales sino que adquiere sustancia local propia en cuanto que aglutina intereses puramente provinciales. De esta manera se concibe la Provincia como unidad dotada de fines propios y no sólo agrupación de Municipios o delimitación territorial de competencias centrales periféricas.

Reflejo de esta evolución es la decisión adoptada por el Estatuto en orden a la provisión de los componentes de la Corporación provincial. Los Diputados provinciales serían de dos tipos: unos de designación directa por la población provincial y otros de designación de los Ayuntamientos de la provincia. En la legislación actual se adopta una fórmula en algún sentido diversa y que acusa la influencia de los principios seguidos para la integración de las Corporaciones municipales. En estos momentos nos planteamos, pues, en primer lugar, si la comprensión actual de la provincia es conforme con lo que parecen imponer las circunstancias históricas y de otro si la designación de sus representantes resulta acomodada a las mencionadas exigencias.

En relación con el primer punto que es el que aquí más nos interesa, ha de contrastarse la trascendencia de la base territorial de la provincia con la preocupación planificadora que anima la actividad de la Administración contemporánea, y las posibilidades que al servicio de esta misión pueden derivarse de la forma tradicional de gestión de la Administración provincial.

En este sentido se ha señalado ya, que la Provincia en sí no puede constituirse forzosamente como un área homogénea básica para la plani-

ficación administrativa o económica. Habrá de contarse con las modalidades propias de cada provincia antes de decidir cuáles serán los servicios a asumir por sus Diputaciones respectivas, ello no sólo con trascendencia para las competencias que viene desarrollando las Diputaciones, sino incluso en relación con las que en el futuro parece razonable que asuman para fines netamente estatales, es decir, no cabe pensar en un *standard* unificado de competencias provinciales que repitan provincia por provincia la creación de los mismos establecimientos y la prestación de idénticos servicios. Una provincia de carácter eminentemente rural no puede tener los mismos cometidos que otra en la que radique una de las grandes áreas metropolitanas del país. A su vez servicios estatales de escaso volumen y trascendencia que no justifican el mantenimiento de aparatos burocráticos específicos deberían ser asumidos por las Diputaciones trasladándose a un escalón regional superior el centro directivo de estos servicios periféricos.

Con ello llegamos al núcleo de preocupaciones que animan esta exposición con trascendencia decidida en la configuración de la ordenación provincial. Si la Provincia, aunque ello algunas veces coincida, no está llamada a ser forzosamente la unidad de base de la planificación, sí puede resultar a través de su Diputación un cauce adecuado para la conexión de dichas unidades con el proceso planificador. En este sentido puede estimarse que es la comarca, sea ésta de carácter rural, urbano o metropolitano, el área natural sobre el cual debe asentarse la distribución territorial de servicios. De acuerdo con tal hipótesis, la ordenación provincial habría de articularse sobre bases comarcales, superándose su actual montaje a partir de los partidos judiciales cuya delimitación viene asentada en otro orden de preocupaciones no forzosamente coincidentes con las que aquí nos animan.

Entendemos por tanto que conviene dar un nuevo sentido a las circunscripciones interiores provinciales, respetando por supuesto la actual organización municipal siempre que ello sea posible, pero teniendo en cuenta las afinidades comarcales. De esta forma cabría dar plena entrada en la Corporación Provincial a los representantes de las comarcas o municipios-comarcas, precisamente con los titulares rectores de estas organizaciones, facilitándose así, no sólo la solución de espinosos problemas de prelaiones y jerarquías en los ámbitos comarcales rurales al acentuarse la autoridad de los presidentes de las comarcas, sino también la canalización de las necesidades de las respectivas áreas que la Diputación podría

atender unas veces con sus propios recursos, otras con los recursos estatales puestos al servicio de la financiación de planes provinciales y otras con el concurso de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, cuya mayor integración y conexión con la Diputación Provincial igualmente se propugna.

En cuanto a las zonas industriales y sobre todo a las áreas metropolitanas, es claro que constituyen problemas de ámbito nacional que rebasan las exigencias exclusivamente provinciales. De aquí que, sobre todo en relación a éstas últimas, carezca de especial trascendencia la delimitación provincial y que incluso en muchos países constituyen áreas administrativas independientes. No sucede lo mismo con las aglomeraciones urbanas menores que pueden ser enmarcadas, sin mayores obstáculos, dentro de la circunscripción de la provincia y vinculadas, como veremos a continuación, con el tipo normal de administración que en la provincia se realiza.

14.B) *La Diputación Provincial ante las nuevas exigencias.* El que el área provincial no constituya una unidad autónoma y sustantiva, obligadamente al menos, a efectos de la ordenación del territorio y la realización de una administración de un estilo adecuado a las exigencias planificadoras, no quiere decir por ello que la Diputación Provincial suponga una fórmula periclitada incapaz de sensibilizarse y de adaptarse a los imperativos de la hora presente.

En relación con los medios rurales ya ha sido consignado cómo la Diputación puede constituir un valioso eslabón en la conexión de sus exigencias con los dictados de una programación realizada a escala nacional. Es más, la Diputación sigue siendo el cauce más idóneo para dar efectividad a la deseada reforma estructural, económica y administrativa del medio rural. Lo mismo puede decirse, aunque quizás con alguna mayor limitación, con referencia a los polígonos industriales, pues si bien tales polígonos son radicados en una determinada provincia en virtud de razones regionales o nacionales, la Diputación puede colaborar eficazmente a la promoción económica de su provincia facilitando el emplazamiento de polígonos de este tipo. Alguna Diputación, como es el caso de la de La Coruña, ha emprendido esta vía con pleno éxito.

Más difícil es ponderar y decidir el papel que la Diputación puede jugar en relación con las zonas de asentamiento típicamente urbanas, y sobre todo en presencia de las grandes aglomeraciones que dan lugar a las áreas metropolitanas. La solución que se adopte no podrá ser de carácter

uniforme y habrá de tener en cuenta las circunstancias especiales de cada provincia, aunque en todo caso debe tenerse presente que, por el momento al menos, el proceso urbanizador no alcanza en España caracteres de coherencias regionales y es circunscrible dentro de los ámbitos provinciales en que las respectivas Diputaciones desempeñan sus tradicionales cometidos.

En algunas provincias escasamente urbanizadas la Diputación podría simplemente desempeñar las competencias urbanísticas y planificadoras que hoy son encomendadas a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, mediante delegación o mandato del Departamento administrativo responsable últimamente en esta materia. En otras provincias, sin embargo, que son las que se tiene especialmente presente al proponer la fórmula con que se cierra este trabajo, la intervención de la Diputación en materia de planificación urbana a escala provincial, resulta extremadamente aconsejable, dado el progresivo agotamiento de su territorio para fines urbanos y la palpable conexión de los problemas de esta índole y los que en definitiva se plantean con ocasión de la prestación de los complementarios servicios. Piénsese por ejemplo, en las provincias insulares y en aquellas otras densamente urbanizadas e industrializadas, y destacadamente en el caso de Guipúzcoa, donde recientes y acreditados estudios que han culminado en la redacción de su Plan provincial, ponen de manifiesto que en corto plazo se agotarán las disponibilidades de suelo edificable. Aquí la Diputación no sólo puede ser instancia planificadora sino también ejecutora de servicios tanto de índole netamente municipal como de carácter, hasta ahora, estatal pero que convenga en lo sucesivo que sean objeto de provincialización.

Más difícil es el caso de aquellas zonas metropolitanas que como las de Madrid y Barcelona giran en torno de una gran ciudad que atrae irresistiblemente a toda el área en torno suyo. Aquí la Diputación a lo más pudiera ser encargada de funciones de planificación y coordinación, aunque las soluciones actuales sean posiblemente más razonables y convenga cargar el énfasis en las responsabilidades del Municipio, que por la fuerza de las circunstancias ya ha adquirido un puesto prevalente. Como es sabido cuando se planteó la organización futura, actual en estos momentos, del área madrileña, se pensó en encomendar a la Diputación las funciones que hoy desempeña la Comisión del Area Metropolitana, abandonándose este proyecto por juzgarlo poco satisfactorio. En estas zonas, pues, será la Diputación la que habrá de hacer dejación de algunas de sus

competencias tradicionales en favor de las autoridades metropolitanas y en evitación de dispersión de esfuerzos.

Pero en definitiva y salvo estos casos singulares, la solución administrativa que la Diputación representa es susceptible de adaptación a las circunstancias del momento y de acompasamiento a las exigencias planificadoras y ordenadoras presentes. No olvidemos que en la Diputación existen ya instrumentos para hacer efectiva la administración de ancha escala que se va imponiendo, que el espacio a que se extiende su influencia tiene la amplitud requerida para este tipo de administración y que en ella pueden conjugarse los dictados de la exigencia con los valiosos postulados de la democracia y de la representatividad, aunque para ello habría quizás que revisar, rectificándole el sentido que ha alcanzado, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. La Diputación responde a los principios federativos, en cuanto agrupación de municipios, que animan la organización de las más modernas áreas metropolitanas y su forma de producirse es concorde con la distribución de las competencias en dos niveles que postulan desde una perspectiva más amplia y trascendente las exigencias del principio de subsidiaridad.

15.C) *Las Gerencias provinciales de urbanismo.* La *Ley del Suelo* incluye ciertamente entre sus previsiones la planificación provincial (Arts. 3 y 6) encomendando a las Diputaciones (Art. 29) la formulación de los planes provinciales de Urbanismo, considerándolas en su Art. 195 órganos locales de urbanismo. El Art. 205 dispone además que las Diputaciones en adición a su competencia para la formación de planes provinciales cooperarán con los Ayuntamientos a la efectividad de dichos planes y a la formación y ejecución de los municipales y comarcales, pudiendo incluso, cuando los Ayuntamientos mostraren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, ser asumidas éstas, previa autorización del Ministerio de la Vivienda, por la Diputación Provincial.

No obstante el papel que se asigna a las Diputaciones provinciales en materia de urbanismo, puede ser considerado como particularmente modesto, y salvo en el caso de Guipúzcoa, ni se han aprobado planes provinciales, ni la Diputación ha adoptado iniciativas urbanísticas de trascendencia alguna en el ámbito nacional. Sin embargo, creemos que la Diputación puede efectivamente cumplir importantes misiones de carácter urbanístico, sobre todo cuando las circunstancias provinciales favorecen o incluso exigen una planificación en este sentido. Para ello sería conve-

niente incorporar a las Diputaciones un organismo de carácter similar a las Gerencias municipales de urbanismo a que se refiere el *Art. 203 de la Ley del Suelo*, bien que dotado de una fisonomía propia para incorporar las experiencias ya adquiridas en la gestión urbanística de las grandes ciudades, y facilitar la cooperación de todas las Delegaciones periféricas que desarrollan actividades de trascendencia urbanística. Las Gerencias provinciales de urbanización constituirían así una fórmula tipo, susceptible de implantación en las provincias cuyas circunstancias lo demandasen y podrían tomar los caracteres que se exponen a continuación y las ventajas que igualmente se destacan.

16.a) *Caracteres de la solución provincial que se sugiere.* Se propugna un afrontamiento decidido del planeamiento urbanístico a escala provincial con un alcance que exceda de las previsiones contenidas en la Ley del Suelo y que requeriría por tanto la aprobación de una norma con rango de Ley. Para ello y partiendo de un Plan provincial previamente realizado, se encomendaría su gestión a una Gerencia configurada como organismo autónomo de carácter provincial.

Esta Gerencia asumiría las atribuciones que hoy vienen siendo desempeñadas por la Comisión provincial de Urbanismo, las que corresponden a la propia Diputación y las de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en materia de licencias para industrias incómodas, insalubres y peligrosas. Aunque a los Ayuntamientos seguirá correspondiendo el desarrollo de las competencias que les asigna la Ley del Suelo, a la Gerencia incumbiría tanto el cuidado de que éstas se acomoden al marco del Plan provincial, como el control del correcto desempeño de las mismas. A estos efectos se prevería la subrogación de la Gerencia en las atribuciones de los Municipios negligentes y su intervención autorizatoria de las licencias expedidas, invirtiéndose en este aspecto los términos del anterior planteamiento que permitía tan sólo la suspensión de los acuerdos municipales ilegales. Por último, la Gerencia deberá colaborar en la promoción de terreno edificable mediante la creación de un patrimonio provincial del suelo.

Los órganos de la Gerencia podrían ser un Consejo Provincial de Urbanismo, un Consejo Ejecutivo y un Gerente. El Consejo Provincial vendría presidido por el Gobernador civil de la provincia y tendría como Vicepresidente al Presidente de la Diputación y al Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda. La condición de vocal recaería en los miembros de la Corporación provincial y en los representantes de la

Administración Central en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en número no superior a aquéllos. El Consejo Ejecutivo, presidido por el Presidente de la Diputación, tendría como vocales al diputado representante del Ayuntamiento de la capital y a los diputados representantes de los partidos judiciales, así como a un representante del Ministerio de Obras Públicas; la Vicepresidencia la ostentaría el Delegado del Ministerio de la Vivienda. A ambos Consejos podrían asistir sin voto los representantes ministeriales que se convoquen por su Presidente. El Gerente sería nombrado a propuesta del Presidente de la Diputación Provincial, correspondiendo a este órgano la ejecución de los acuerdos de los anteriores y la aprobación definitiva de las licencias municipales.

Los recursos del nuevo ente procederían de las aportaciones realizadas por la Diputación, las que se conviniesen con los Ayuntamientos, el producto de la transformación del Patrimonio provincial del suelo, por cuya gestión se prevé una tasa y, fundamentalmente, de las operaciones de crédito que se concierten, bien directamente con los Bancos, o bien mediante la emisión de cédulas provinciales de urbanismo.

17.b) *Valoración general de la fórmula examinada.* Cada vez se hace más firme la convicción de que el urbanismo de nuestros días debe progresivamente plantearse sobre bases territoriales extensas que suministren una perspectiva idónea para anticipar, sin contradicciones, trazados urbanos conformes con los desenvolvimientos futuros de las poblaciones. El macroubanismo parece pues la óptica más razonable en cuanto superadora de soluciones localizadas y conflictuales que impiden a la larga un aprovechamiento y distribución racional del suelo.

Como es sabido los elevados costos que las operaciones urbanizadoras comportan han limitado considerablemente las posibilidades de acción de las Corporaciones municipales, que no disponen normalmente de los recursos necesarios. Por ello parece acertado dar entrada aquí a determinadas Diputaciones provinciales que disfrutan de una mayor solvencia económica y que podrán, si se eliminan las dificultades hoy existentes al respecto, acudir al mercado de capitales para allegar medios con los que adquirir y promocionar terrenos, influyendo así en el valor de los solares y en el aumento de los espacios dedicados a usos colectivos.

Otro de los fallos del urbanismo en nuestro país es el no haber podido prácticamente hacer efectivas las virtualidades fiscalizadoras contenidas en la Ley del Suelo. La energía de las medidas previstas contrasta con la parquedad de los medios realmente disponibles para llevarlas a

cabo. Por ello es viable el que el vacío hoy existente entre las potestades de control y los destinatarios de las mismas se pretenda llenarlo con recurso a las Diputaciones que, al menos en determinadas provincias, tienen un sólido prestigio en este ámbito y puede arbitrar los medios idóneos orillando susceptibilidades y protestas que sin duda se derivarían de una directa injerencia del aparato estatal. La técnica de autorización posterior en materia de licencias municipales puede en esta línea resultar satisfactoria y a través de ella se garantizaría el mantenimiento de las previsiones del plan.

El problema de la coordinación no es exclusivo de las actividades urbanísticas sino que campea en toda la obra de la Administración como consecuencia de la especialización necesaria de sus distintas funciones. Ahora bien, en el terreno que nos ocupa se hace sentir con insistencia ya que en otro caso se llegaría a desgraciados y a veces irreversibles resultados. Por ello debe abordarse este extremo tanto en relación con los Ayuntamientos como en relación con los distintos servicios estatales, pudiendo avanzarse en la deseada articulación de la Administración periférica del Estado y de la Administración local.

En directa vinculación con el punto antes examinado está el planteamiento de los dos polos de tensión entre los que se mueve toda la actividad pública y las propias convicciones de los ciudadanos: eficacia y representatividad. La fórmula que se arbitre ha de ser sensible a estas preocupaciones fundiendo los elementos técnicos y los representativos y políticos en un organismo único cuyo funcionamiento, por otra parte, responde a un ortodoxo esquema de distribución de competencias que atribuye la decisión a órganos colegiados y la ejecución a un órgano monocrático. Parece, pues, así mejorado el esquema de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y acentuada la descentralización que hoy se viene solicitando.

-
55. *No es la técnica sino la política la que puede hacer viables las ciudades del futuro*, en *Ya*, 22 de diciembre de 1964.
 56. Esta es la tesis que se sustenta en mi trabajo, *Aspecto de la Administración regional*, en el N^o 151, 1967, de la *Revista de estudios de la vida local*, págs. 78 y ss.
 57. Este tipo de solución ha sido propugnada por García de Enterría, especialmente en *Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación*, incluido en *La Administración española*, Madrid, 1961, págs. 150 y ss. En esta línea *vid.* también mi estudio, *Las competencias instrumentales de la Administración local*, comunicación presentada a la I Semana de Estudio de la provincia organizada por la Diputación de Barcelona.
 58. *Vid.* García de Enterría, *La provincia es el régimen local español*, en *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958.