



Criterios institucionales y administrativos para una política urbanística

Luis Enríquez de Salamanca

Las actuales realidades sociales, económicas, demográficas, técnicas de toda índole, han profundizado aún más el desfase existente entre las metas que tiene hoy señaladas la planificación y las estructuras institucionales y administrativas con que se cuenta para la ejecución de tal política.

Teniendo en cuenta que, según se ha anunciado oficialmente, se encuentran en estudio la nueva Ley de Régimen Local y la revisión de nuestra Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha parecido oportuno señalar, sin ninguna intención de profundidad, algunos de los problemas y eventualmente algunos criterios para resolución de ese desfase a que antes aludíamos.

En nuestro anterior comentario señalábamos la ausencia de una coordinación de las administraciones públicas de cara a la planificación urbana, dentro de nuestro ordenamiento jurídico urbanístico, resaltando cómo, aunque a un nivel no excesivamente satisfactorio, nuestra Ley del Suelo había previsto los mecanismos necesarios para la exis-

tencia de tal coordinación, la cual había sido degradada por posteriores medidas legislativas, que habían puesto más de manifiesto la necesidad de que se produjese una integración de las diversas actuaciones administrativas de cara a la planificación urbana.

Pues bien, debe volver a insistirse en la necesidad de ir hacia una integración administrativa en materia de planificación, y no solamente en el momento de la aprobación de los documentos de ordenación, sino también en la redacción de tales documentos y en la ejecución de las actuaciones previstas por la planificación.

De la coordinación en el vértice, ya se habló en nuestro anterior trabajo, por lo que es obvio volver a plantear el tema. La coordinación en cuanto a la redacción y formulación de la política planificadora, requeriría la introducción de los adecuados métodos de información, análisis y coordinación de las diversas políticas, con el constante asesoramiento e intervención de orga-

nismos de coordinación intersectorial actualmente existentes o que se crearan.

En cuanto a la coordinación en la gestión, entendemos que la solución estaría en instrumentar tal coordinación a nivel de la base, es decir, en las autoridades municipales mediante las adecuadas técnicas descentralizadoras (delegación de competencias, competencias compartidas, *raid rate*, etc.).

Coherentemente con la anterior medida, resulta absolutamente imprescindible proceder a una radical revisión de las estructuras administrativas de la Administración local, las cuales resultan en la actualidad anacrónicas frente a los problemas existentes y las necesidades de la Administración de hoy.

Si pensamos que en el informe de la "Royal Commission on Local Government" de junio de 1969, que sienta las bases para la reforma de la Administración local y regional en Inglaterra, se considera que la dimensión mínima de un muni-

cipio para ser autosuficiente en la ejecución de su propia planificación y para que en él se produzcan economías de escala en infraestructuras, transportes, equipamientos colectivos, etc., es de 250.000 habitantes, y que en España existen tan sólo veintitantos municipios de más de 100.000 habitantes, comprendemos mejor el problema.

Asimismo, la artificial división provincial de Javier de Burgos resulta en la actualidad inadecuada para una política económica. Piénsese que las provincias, sin perjuicio del arraigo popular que, no obstante, han conseguido, fueron creadas originariamente sólo para la administración del país, y que hay que realizar una auténtica extorsión para utilizar tal división para resolver cuestiones económicas del mundo de hoy.

Resulta por tanto necesario, y así se ha planteado en la propia política de desarrollo económico y social de España, acudir a la Región como nueva división territorial económica del país, siendo probablemente su configuración más adecuada la del máximo ente local, que respete la actual división provincial.

La ampliación de las entidades territoriales y la creación de las regiones en su versión de entes locales, constituyen la base indispensable para una eficaz política descentralizadora que debe ir acompañada de una correlativa acentuación del carácter integralmente representativo de tales entes locales.

Tal carácter representativo lleva de la mano otro concepto absolutamente actual en las concepciones teóricas de la planificación, cual es el de la participación democrática de la población en la confección y control de la ejecución del mismo planeamiento.

En definitiva se trata de intentar un urbanismo concertado, "hay que pasar de una política de secreto administrativo (unida al temor a la especulación del suelo) a una política de participación en la que se acepte correr el riesgo de la especulación como contrapartida de los beneficios que se espera conseguir de esta asociación de la población a la planificación" (*Planification des centres et changements institutionnels*-Bruno Jobert, Susan Schuman, Jean-Paul Zuanon-URBANISME n.º 120-121, pág. 66 y siguientes).

La existencia de muchos miles de municipios con población inferior no sólo a los 250.000 habitantes, sino incluso a los 10.000 habitantes, cifra que se ha señalado como la divisoria entre el municipio rural y el urbano, en nuestro país, obliga a buscar y a aplicar las adecuadas fórmulas de asociación intermunicipal que mitiguen el problema de los mínimos óptimos.

La vigente Ley de Régimen Local presenta como posibilidades de asociacionismo local las figuras de las Mancomunidades municipales voluntarias, y Agrupaciones municipales forzosas, y como única figura de asociacionismo entre la Administración local y las demás administraciones, la figura del consorcio. Las dos primeras han tenido muy escasa aplicación en materia urbanística, y la segunda quizá menos aún debido, sin duda, a la escasa explicitación legal existente sobre la figura del consorcio.

Por su parte la Ley del Suelo en su artículo 204 faculta a los municipios, sin duda por la anticipadora visión de la escasez de medios de toda índole que aquejan a la mayoría de los municipios españoles frente a la nueva realidad urbanística y a las onerosas obligaciones que la misma había de comportar, a constituir mancomunidades volun-

tarias para el desarrollo de su total competencia urbanística, y asimismo faculta a las Comisiones Provinciales de Urbanismo para proponer a las autoridades departamentales competentes la constitución de agrupaciones municipales forzosas con la misma finalidad.

Además de tales fórmulas asociativas, se creaba la posibilidad de que las mismas fueran gestionadas por la ágil fórmula, desgraciadamente poco empleada, de las Gerencias urbanísticas.

Además, la Ley del Suelo, aunque probablemente con criterio excesivamente restrictivo, posibilitaba en su artículo 138 a las Entidades locales para la creación de asociaciones mixtas.

Pues bien, resulta absolutamente necesario el flexibilizar al máximo toda suerte de figuras asociativas intermunicipales con vistas a la planificación y a la gestión de la ordenación (entendiendo por gestión no sólo la ejecución material de las competencias propias, sino también la coordinación de las competencias ajenas y su síntesis).

En este sentido resulta extraordinariamente útil la existencia de entidades de la Administración institucional que tengan como fin prestar su concurso económico, técnico y humano a las administraciones locales, a los órganos locales de carácter intermunicipal o a los órganos gestores constituidos por tales entes, sin sustituirles más que en aquellos casos absolutamente indispensables.

Parece claro que con tales criterios administrativos e institucionales puede intentarse una política de equilibrio entre las tendencias a la demanialización de la política urbanística y los criterios de defensa de la actuación prioritaria de la iniciativa privada.