



1. El marco organizativo de la gestión urbana: consideración de las Areas Metropolitanas de Madrid y Barcelona ⁽¹⁾

F. Arias, L. Enriquez de Salamanca y M. Roca Junyent

0. DELIMITACION CONCEPTUAL DE LA GESTION URBANISTICA

A fin de centrar debidamente el tema objeto de la presente comunicación conviene formular una doble precisión conceptual respecto de la expresión gestión urbanística. La primera se origina al señalarse su diferencia con *gestión urbana*, expresión esta última mucho más amplia en su contenido y que abarcaría la generalidad de la actuación administrativa pública en la ciudad. Quizá dicha concepción sea a la que debe tenderse, pero hoy por hoy *gestión urbana* y *gestión urbanística* tienen contenidos distintos, refiriéndose esta última concretamente a la que se deriva u origina en el planeamiento urbanístico.

Una segunda puntualización se centra en el mismo alcance de la gestión urbanística. En este orden queda planteada una alternativa:

(1) Ponencia presentada en el Seminario sobre aspectos de la gestión urbana, celebrado en Esmirna, del 29 de mayo al 2 de junio de 1972, dentro del programa TECO, patrocinado por la OCDE.

o ésta comprende la totalidad del proceso planificador y su enajenación, o es exclusivamente éste último. En defensa de la necesaria coordinación del planeamiento tiene que postularse por la segunda de estas alternativas; la gestión alcanza tanto al planeamiento como a su ejecución, concebidos como dos momentos distintos de un mismo proceso. Si planificar es ordenar el territorio, esta ordenación ha de ser ejecutiva, es decir, llevar en sí misma las directrices de su gestión.

No obstante, esta unidad de función no se traduce en nuestro Derecho en un tratamiento unitario de la gestión urbanística, especialmente en la adscripción de los órganos competentes o, mejor dicho, titulares de la misma. Así, al tratarse de la formación y aprobación de los Planes urbanísticos, los órganos competentes no son exactamente coincidentes con los que pueden acometer su gestión o ejecución.

Cabe señalar de todas maneras que ello encuentra su fundamento en la naturaleza de todo fenómeno planificador: el Estado, a través de su Administración Central o periférica, controla el planeamiento, re-

servándose su aprobación. A partir de este momento la gestión la asumen plena o fundamentalmente otros entes, reservándose únicamente el Estado su fiscalización.

Todo ello aconseja como conclusión mantener el examen de la *gestión urbanística* dentro de los cauces de la *gestión de los planes urbanísticos, una vez éstos aprobados*. Sin perjuicio, naturalmente, de formular breves consideraciones sobre la forma en que tal aprobación se produce.

1. EL MARCO INSTITUCIONAL

1.1. EL MARCO GENERAL.

El actual marco organizativo de la gestión urbanística viene definido en España por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956. Ello no obstante, y como más adelante se examinará, subsisten competencias administrativas distintas a las previstas en dicha Ley, que se interfieren en la función planificadora, con grave perjuicio de su necesaria

coordinación. En este sentido la propia Ley del Suelo contiene, en su artículo 45, 2, la disposición que respeta dicha interferencia al establecer:

«La formación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos.»

Desde este punto de vista, debe señalarse cómo el planeamiento urbanístico llega a tener un carácter sectorial dados los efectos no vinculantes del mismo para las Administraciones públicas que no han intervenido en el proceso planificador.

Ello sentado, y refiriéndose concretamente a la gestión urbanística, señala la Ley dos tipos de órganos: los que califica como *órganos centrales* y los *órganos locales*. Cabe señalar que el concepto «órgano» puede dar a entender que todos los que la Ley menciona se encuentran engarzados en la Administración del Estado, cuando en realidad algunos constituyen órganos periféricos de la Administración institucional, y otros son verdaderos entes de la Administración local. La distinción tiene evidente trascendencia a los efectos de determinar el régimen jurídico que sea aplicable a cada uno de dichos «órganos gestores», y también para determinar el alcance de su competencia.

Son órganos centrales:

- a) El Consejo Nacional de Urbanismo;
- b) La Comisión Central de Urbanismo, y
- c) La Dirección General de Urbanismo.

Son órganos locales:

- a) Las Comisiones provinciales de Urbanismo;
- b) Los Ayuntamientos, y
- c) Las Diputaciones provinciales.

Examinando cada uno de los expresados órganos y sus respectivas competencias, puede establecerse entre ellos un orden de importancia, en cuanto a su actividad urbanística, que se dejaría ajustado del siguiente modo:

- a) *Los Ayuntamientos*. Entes de

la Administración local, descansa en ellos el peso fundamental de la gestión urbanística. Así la propia Ley del Suelo a que se ha hecho referencia destaca su preeminencia al disponer en su artículo 202 que:

«La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos.»

Es evidente, pues, que las facultades en este orden de los Ayuntamientos deben ser interpretadas con toda amplitud, hasta el punto de que, forzosamente, la competencia de los restantes órganos urbanísticos se define en función de la que corresponde a aquéllos. En este sentido el artículo 5.º, 4, de la Ley de constante referencia atribuye a los restantes órganos el cometido de «fomentar la acción de las Corporaciones locales», y *subrogarse* en ellas cuando las Corporaciones locales no la ejercieren adecuadamente, o su cometido excediera de sus posibilidades.

b) *Las Diputaciones provinciales*. Entes también de la Administración local de carácter provincial tienen una función más limitada dentro del marco de la gestión urbanística. Fundamentalmente, se definen como *órganos cooperadores de los Ayuntamientos*, a los que podrán incluso sustituir cuando éstos muestren notoria negligencia en el cumplimiento de sus *obligaciones* urbanísticas (art. 205 de la expresada Ley del Suelo).

c) *Las Comisiones provinciales de Urbanismo*. Son órganos jerárquicamente integrados en la organización del Ministerio de la Vivienda, de carácter colegiado, cuyas funciones son de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización, y se dirigen especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar.

Tienen estas Comisiones un marcado carácter fiscalizador, asumiendo raramente la responsabilidad directa de la gestión urbanística, entendida como ejecución del planeamiento. Su composición viene determinada por la representación de las Corporaciones locales y la de los Servicios del Estado en la Provincia, sin verdadera asunción de

las competencias que a todos ellos competen.

d) *La Dirección General de Urbanismo*. Dirección General adscrita al Ministerio de la Vivienda, tiene encomendadas amplias funciones en materia de gestión urbanística, que se definen en el artículo 27 del Reglamento Orgánico del Ministerio en el sentido de:

«Ejecutar, en sectores determinados, los planes y proyectos de urbanización, previo acuerdo de la Comisión Central, *bien en colaboración con los órganos urbanísticos provinciales y locales*, entidades y particulares, bien por sí misma, cuando legalmente proceda; *pero, en todo caso, coordinando su acción con la Administración municipal.*»

Para el desarrollo de la gestión urbanística que deba ser ejecutada por la Dirección General de Urbanismo, se constituyó —en 30 de julio de 1959— la Gerencia de Urbanización.

La competencia que la Ley del Suelo atribuía al Consejo Nacional de Urbanismo y al órgano ejecutivo de éste, la Comisión Central de Urbanismo, ha sido en la actualidad asumida por el Ministro de la Vivienda, perdiéndose con ello el principio de coordinación interministerial que aquellos organismos suponían.

La legislación urbanística posterior a la Ley del Suelo ha dado entrada en el esquema institucional del urbanismo al Consejo de Ministros para un limitado número de asuntos de gran trascendencia.

Constituye éste el marco general de los organismos de gestión urbanística. Quizá baste completar, recordando lo indicado en el capítulo precedente, que la gestión la hemos definido partiendo de un planeamiento previamente aprobado y que la distribución de competencias para la aprobación se da en función de la clase de Plan de que se trate.

Se distinguen en nuestro país —salvado el Plan Nacional— los Planes provinciales, los comarcales y municipales. Los provinciales son *formados* por las Diputaciones provinciales y *aprobados* por la Dirección General de Urbanismo, a la que corresponde también la apro-

bación de los comarcales, formados por el Ayuntamiento u organismo que indique la propia Dirección. Por último, los planes municipales son formados por los Ayuntamientos y aprobados por la Dirección General de Urbanismo o la Comisión Provincial de Urbanismo, según se trate de una población de más o menos de 50.000 habitantes.

Poniendo en relación lo anteriormente expuesto con el párrafo precedente, queda patentizada una distribución general de competencias, que a nivel de aprobación del planeamiento se asigna a órganos de la Administración del Estado, y que a nivel de gestión del mismo descansa fundamentalmente en las Corporaciones locales.

1.2. SUPUESTOS ESPECIALES: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ESPECIAL Y DE LOS ÓRGANOS POR ELLA CREADOS.

Si el anterior constituía el marco general, no puede omitirse la consideración de algunos supuestos especiales, a los que se ha dedicado una legislación también específica, con órganos sustantivamente distintos a los examinados.

1.2.1. Madrid.

En la década de los años 40 se inicia una tendencia hacia una visión supramunicipal de la organización y régimen de competencias de la actividad urbanística, referido casi exclusivamente a las grandes aglomeraciones urbanas del país: Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia.

En Madrid, tras el antecedente de la Junta de Reconstrucción, que tuvo una finalidad de emergencia, ya que a la salida de la guerra era necesario adoptar medidas especiales para la reconstrucción de la ciudad, toma cuerpo tal tendencia con la aprobación del Plan de Madrid en 25 de noviembre de 1944, que al mismo tiempo creó un órgano permanente de gestión del urbanismo madrileño, llamado Comisaría para la Ordenación Urbana de Ma-

drid y sus Alrededores, que es ya un atisbo de órgano supramunicipal, de órgano comarcal, con un ensamblaje de competencias un tanto peculiar, porque había una confluencia de competencias entre el Ayuntamiento y la Comisión que no estaba claramente definido.

Con posterioridad, la Ley especial de Madrid de 11 de julio de 1963 adaptó las estructuras internas del Ayuntamiento de la capital a las necesidades de la gran ciudad, creando unos mecanismos de organización y gestión diferentes de los tradicionales.

Pero es la Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963, la que estableció mayores innovaciones en la materia. Se crea con ella un órgano de competencia comarcal para toda el Area Metropolitana, con carácter de órgano de la Administración Central. En cierta manera acentuó el intervencionismo iniciado en 1944, aunque, dado otro punto de vista, lo redujo. Lo acentuó, porque la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO) tiene unas facultades supremas de decisión en orden al planeamiento, y amplísimas en orden a la fiscalización; mayores incluso de las que tenía la antigua Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid. Pero lo reduce, en cuanto lo limita a esas funciones de planeamiento, fiscalización, promoción y control, y, en cambio, elimina la actividad gestora en concurrencia con los Ayuntamientos. En lugar de ello, y para el caso del municipio de Madrid, refuerza la gestión municipal con la creación de una gerencia, como organismo autónomo dependiente del Ayuntamiento, para llevar a cabo la gestión urbanística municipal.

La COPLACO es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda, lo cual quiere decir que depende del Estado, a diferencia de la Comisión de Barcelona y de las Corporaciones del Gran Bilbao y del Gran Valencia, que siguen teniendo un carácter de agrupación de municipios.

1.2.2. Barcelona.

Por Decreto de 25 de mayo de

1945 se creó la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, cuyo cometido se definía en el artículo 3.º de aquella Disposición como el de proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona. Como resultado de los trabajos realizados por aquella Comisión se elaboró el *Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia*, que fue definitivamente aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953.

Con dicho Plan se consagraba para Barcelona una línea de actuación urbanística, iniciada con los Decretos de 1 de marzo de 1946, relativos al Gran Bilbao y al Gran Madrid, y que debería continuar con el Decreto de 14 de octubre de 1949, relativo al Gran Valencia.

En el indicado Plan se creaba una Comisión de Urbanismo, que fue expresamente declarada vigente por la Ley de Suelo, de tal manera que desde la fecha de promulgación de esta última coexisten en Barcelona dos órganos urbanísticos: la *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios*, cuyo cometido es la *ejecución y desarrollo* del indicado Plan, y la *Comisión Provincial de Urbanismo*, organismo creado en la examinada Ley del Suelo, y cuya competencia alcanza únicamente a los municipios no integrados en la anterior Comisión.

La dualidad de organismos, sujetos a regímenes jurídicos distintos por razón de su distinta naturaleza y origen, ha venido planteando cuestiones delicadas de competencia, especialmente cuando la zona de influencia de Barcelona-ciudad se ha ido extendiendo a otros municipios diferentes de los que en el año 1953 se señalaron. Por otra parte, desde el punto de vista operativo de la gestión urbanística confiada a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, sus atribuciones se apoyan en consideraciones que hoy requerirían evidente actualización. Valga como ejemplo el que, fundamentalmente, sólo podrá acometer la gestión de un Plan o Proyecto, cuando su realización no sea exigida por las necesidades propias



y surgidas en el Municipio a que se refieren, sino por el ordenado desarrollo de la comarca, o por incumplimiento de las obligaciones que a los Municipios corresponden, o cuando lo solicite el propio Ayuntamiento afectado.

Las demás líneas de la actuación de la Comisión de Urbanismo y del contexto del marco organizativo de la gestión urbanística en Barcelona convendrá, a fin de ajustar el contenido de la presente comunicación, examinarlo conjuntamente con una valoración crítica de todo ello.

1.3. ANÁLISIS CRÍTICO.

1.3.1. Conflictos de competencias.

Como ya se ha indicado, la propia Ley del Suelo reconoce que el planeamiento urbanístico no limita las facultades de los demás Departamentos ministeriales. Ello comporta, en la práctica, unos constantes conflictos entre distintos Departamentos, cuya actividad incide en el campo del urbanismo. A título de ejemplo, véase cómo el Ministerio de Obras Públicas conserva íntegras sus facultades de proyectar el trazado de grandes vías y carreteras con independencia de las características del planeamiento sobre las que aquéllas se superponen. Igual podría decirse en relación con otros Departamentos ministeriales, que pueden decidir sus actuaciones al margen de las exigencias del planeamiento urbanístico.

Pero es que además, a un nivel menos aparente, pero no por ello menos real —y quizá más grave—, el planeamiento urbanístico puede igualmente encontrarse alejado de las previsiones de la planificación económica. De aquí ya no se originan actuaciones contradictorias, sino que se desprende en ocasiones la inoperancia de ambos planeamientos: al urbanístico le faltan medios económicos; a la planificación económica no le acompañan las posibilidades del territorio.

Todo ello se traduce en un claro conflicto de competencias entre los distintos Departamentos y órganos adscritos a la Administración del

Estado y entre éstos y los de la Administración local. Pero con ello no se completa el cuadro, por cuanto faltan por contemplar los conflictos que a nivel local se producen entre distintos órganos de incidencia urbanística, cual ocurre en Madrid y Barcelona de manera destacada, especialmente a partir del momento en que las necesidades urbanísticas tienden a imponer soluciones de conjunto que exigen desbordar los estrictos límites territoriales de aquellos órganos.

1.3.2. Carácter del órgano metropolitano.

Acceptado que los dos únicos intentos realizados a fin de superar los límites de la ciudad como marco de actuación urbanística, lo han sido en Madrid y Barcelona, conviene examinar las características de cada uno de los órganos creados para estas actuaciones.

En Madrid la Administración urbanística actúa solamente en dos niveles:

- Local: los Ayuntamientos.
- Central: COPLACO.

El escalón periférico está subsumido en el central, puesto que la COPLACO ejerce las funciones de Comisión Provincial y de Comisión Central de Urbanismo. El escalón provincial es prácticamente inoperante en esta materia.

Hay, pues, un organismo ejecutivo y gestor en cada municipio (el Ayuntamiento) y un organismo central de supervisión y control (la COPLACO).

El esquema es simple y teóricamente aceptable. Sin embargo, las dificultades prácticas para una gestión eficaz son notorias, debido, fundamentalmente, a la falta de adecuación entre las necesidades y los medios de que disponen los Ayuntamientos, incluida su propia dotación y estructuración interna. La inadecuación se hace sentir agudamente en los propios municipios del Área Metropolitana, excluida la capital, mucho más en los restantes municipios de la provincia.

Por esta razón son frecuentes los desajustes y los desequilibrios en

la actuación y en la política urbanística de la provincia, tan directamente influida por el fenómeno metropolitano. Los Ayuntamientos, en general, no disponen de suficiente personal capacitado, ni de los recursos financieros, ni de los medios coercitivos que serían precisos para afrontar con garantías de eficiencia los problemas urbanísticos que tienen planteados. De otra parte, el órgano central de control carece, en primer lugar, de facultades de intervención suficientemente amplias, y también de la organización adecuada para poder suplir eficazmente aquellas deficiencias.

En Barcelona, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes responde al principio de que lo integran los municipios afectados por el Plan, para cuya ejecución y desarrollo se creó aquélla. En la práctica, pues, resulta difícil objetivizar los intereses de la Comisión, que se confunden con los de los distintos municipios, que respetan sus respectivas posiciones, no inmiscuyéndose en los asuntos que no les afectan y defendiendo en principio el interés municipal. Ello comporta graves consecuencias que afectan a las funciones confiadas a la Comisión.

Por otra parte, la misma financiación de la Comisión depende en gran parte de las aportaciones que le realizan los municipios y el Ministerio de la Vivienda, con lo que sus actuaciones urbanísticas vienen condicionadas extraordinariamente por razón de su procedencia. Por otra parte, dichos ingresos no resultan de ningún acto de imposición fiscal que grave directamente el terreno o la actividad urbanística, con lo cual las plusvalías que se generan por razón de esta última se dirigen a las arcas municipales, o en muchos casos no quedan sujetas a tributación de clase alguna.

Si todo ello resulta a nivel de Madrid y Barcelona, bases incipientes de un primer reconocimiento de la figura de un Área Metropolitana, es evidente que en el nivel estrictamente local las críticas a realizar podrían ser también muy variadas, entre las que cabría destacar la falta de especialidad de los municipios en su gestión urbanística.

1.3.3. Control y disciplina urbanística.

Como se ha visto, los órganos estrictamente urbanísticos (Comisiones provinciales y Dirección General de Urbanismo) asumen fundamentalmente una función de inspección y control dentro del amplio concepto de la gestión urbanística. A ellos incumbe la comprobación de que el planeamiento ha sido respetado, adoptando las medidas pertinentes para el caso contrario.

Ciertamente ello es difícil. El urbanismo opera sobre una realidad viva que son los municipios, que tienden a confundir el control con un freno a su capacidad de desarrollo. Sobre tales bases es notorio que las situaciones de hecho contrarias al planeamiento son frecuentes y, lo que es más, en muchas ocasiones el planeamiento —a fuer de realista— tiene que aceptar unos condicionamientos de hecho que sería absurdo ignorar o pretender destruir.

La separación orgánica que en la práctica se manifiesta entre los organismos disciplinantes y controladores y, por otro lado, los municipios, ha tendido a la consagración de absurdas manifestaciones de las que la iniciativa privada se ha beneficiado claramente. Todo ello por un sincero buen deseo, en la mayoría de las ocasiones, de no perder —los municipios— posibilidades que se estimaban beneficiosas para su desarrollo industrial, comercial o turístico.

En definitiva, criterios excesivamente localistas no han tenido como contrapunto la firmeza de una política de control que disciplinase debidamente la gestión urbanística.

1.3.4. Representatividad y participación ciudadana.

El carácter de órgano periférico de la Administración Central que suelen adoptar los órganos metropolitanos supone una grave quiebra del principio de representatividad que debe informar a estos organismos. La ausencia, por otra parte, de los adecuados cauces de participación en las fases de definición de

objetivos, proceso de planificación y gestión del planeamiento, por parte de los ciudadanos, tiende a dificultar y a hacer más irreal el urbanismo metropolitano.

1.3.5. Limitación territorial: interrelación-insuficiencia municipal.

En otro aspecto de este análisis crítico resulta igualmente evidente que las bases que determinaron en su día la creación del Area Metropolitana de Madrid, y la Comarca de Barcelona, exigen una imperiosa adecuación. El municipio presenta unas limitaciones que no encajan ya con las exigencias del planeamiento urbanístico contemporáneo.

Son constantes los problemas que se plantean a nivel de la necesaria interrelación de los planeamientos urbanísticos municipales e incluso de su gestión. Se trata aquí de lo que más adelante se desarrollará, en cuanto a las nuevas dimensiones territoriales de la actuación urbanística, que en su concepción actualmente vigente conducen a un alto grado de inoperatividad, que se hace especialmente patente en Madrid y Barcelona por razón de su trascendencia en el conjunto del país.

2. REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

2.1. NECESIDAD DE ADECUACIÓN DEL MARCO ORGANIZATIVO A LA REALIDAD SOCIOECONÓMICA.

Al contemplar el marco organizativo de la gestión urbanística en España no puede omitirse el considerar que el mismo se apoya en la Ley del Suelo, promulgada en el año 1956, y en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. Desde aquellas fechas el proceso de evolución económica ha definido nuevas relaciones sociales y de producción, y éstas, a su vez, han configurado nuevos ámbitos de actuación.

Al trasladar estos importantes y sustantivos cambios en nuestra rea-

lidad socioeconómica al campo de la gestión urbanística, el marco organizativo de la misma ha ido progresivamente desfasándose, al ajustarse a una distribución territorial de competencias, hoy absolutamente superada. Con ello estamos haciendo referencia a la aparición generalizada de las Areas Metropolitanas, como entes territoriales de la Administración Local, fruto de las exigencias del planeamiento y gestión urbanística.

Así se configuran las Areas Metropolitanas con naturaleza jurídica bien distinta de la que los tímidos intentos legislativos hasta ahora realizados lo hacían. Ya no son organismos de coordinación supralocal, sino entes territoriales locales, con plena competencia, sin perjuicio de la que residualmente reconozcan a entes locales menores.

Pero ello no es sino un elemento —quizás el más característico— de un proceso necesario de redistribución de competencias, tanto territorial como funcionalmente.

2.2. INTENTOS NORMATIVOS DE RECOGER ESTA PROBLEMÁTICA.

Toda esta problemática no ha permanecido ajena a nuestra legislación, al menos en dos grandes proyectos que deben ser examinados.

En primer lugar, el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y actualmente sometido a aprobación de las Cortes, en el que, por primera vez, se contempla con carácter general en nuestra legislación el fenómeno metropolitano en su doble vertiente de comunidades metropolitanas y municipios metropolitanos, y se desarrolla el gobierno y administración de estas entidades desde el nivel local.

Por otra parte, y coherentemente con el anterior proyecto de Ley, el Proyecto del III Plan de Desarrollo Económico y Social señala una decidida política de reconocimiento y tratamiento adecuado de las Areas Metropolitanas, en torno a las cuales se prevé instrumentar una política de desarrollo regional.



3. EL AREA METROPOLITANA. ATRIBUCION DE COMPETENCIA

De todo cuanto queda expuesto se desprende la necesidad de apoyar de manera destacada en las Areas Metropolitanas el marco organizativo de la gestión urbanística. Dentro del fenómeno más general de la redistribución de la competencia urbanística, que se inicia, en un nivel más elevado, en la regionalización de la actuación administrativa, las Areas Metropolitanas se configuran como la unidad territorial base de la gestión.

No obstante, ello no se traduce únicamente en la aceptación o incorporación de esta nueva figura del Area, sino en un determinado contenido funcional que la haga verdaderamente operativa. Se trata de solucionar los problemas que antes se han analizado, para lo cual no sería suficiente la creación del o de las Areas si se perfilasen como inmediatas sucesoras de las tímidas plasmaciones que para Madrid y Barcelona se han dado hasta la fecha. Se trata de producir ahora un salto cualitativamente diferente que debe venir caracterizado por las notas que a continuación se desarrollarán.

3.1. TERRITORIALIDAD.

Las Areas Metropolitanas no deben concebirse como un organismo, sino como un ente territorial integrado en la Administración Local, con todas las consecuencias inherentes a ello. Es decir, se incorporarían a la Administración territorial, constituyendo allí donde se reconocieren una nueva circunscripción administrativa con todas las atribuciones y competencias que hasta ahora correspondieren a los municipios cuya demarcación absorbieren.

Es más: dentro de su funcionamiento deberían igualmente incorporarse otras competencias hoy reconocidas a los entes provinciales, por razón de las dificultades que comportaría en algunos supuestos

la adscripción de un Area Metropolitana a más de una provincia.

Por otra parte, concebidas ya las Areas Metropolitanas como verdaderos entes territoriales, planeamiento y gestión constituirán dos aspectos o momentos de una misma función, cuya competencia asumirá el órgano gestor del Area, dentro de las directrices emanadas de la planificación económica a nivel nacional.

3.2. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS INTEGRADOS.

Con arreglo a lo expuesto en el apartado precedente, es evidente que los municipios cuyos territorios delimitan la demarcación del Area Metropolitana ceden a ésta su competencia y, en cierto modo, su personalidad jurídica. No obstante, bien sea con el mismo nombre, bien con otro distinto, con sus actuales dimensiones u otras todavía menores, cabe reconocer a los municipios unas funciones *residuales* muy importantes.

La complejidad de la vida moderna viene trasladando esferas de decisión a niveles más reducidos de población; en este sentido los municipios, o los distritos dentro de éstos, ofrecen un cauce muy adecuado para la participación ciudadana, no tanto ya en la gestión, sino en la propia administración de determinados servicios. También el mismo cauce podría servir perfectamente para la concreción del orden de prioridades dentro de la ejecución del planeamiento.

Es en este sentido al que quiere referirse al mencionar las competencias residuales de los municipios integrados en el Area Metropolitana. Ceden parte de sus actuales funciones, pero conservan aquellas otras de más directa vinculación a la población, dentro de la natural sujeción a la política general del Area.

3.3. AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO.

Por último, las Areas Metropolitanas deben ser autónomas, en tan-

to en cuanto la voluntad de su órgano de gestión o de gobierno no depende de las voluntades de los entes territoriales que integra, sino que es independiente de los mismos. Tiene los cauces directos de representatividad y participación, y no viene condicionada por una representación decisoria de aquellos municipios.

El gobierno del Area debe ser el gobierno de un ente territorial que ha incorporado a los menores que lo integran. Tiene sus recursos propios, derivados de su actividad fiscal; sus servicios y sus tasas; su mando imperativo, su actividad de policía y las demás que actualmente vienen confiadas a los entes locales, incluso reforzadas por razón de su mayor ámbito de actuación.

Problema de nueva definición será el del alcance de la tutela que sobre estas Areas Metropolitanas deberá ejercer la Administración Central del Estado. En principio, la vinculación debería darse directamente entre aquéllas y ésta, sin intervención de organismos periféricos que resultarían desfasados con la nueva realidad administrativa creada, que absorbería incluso las funciones de control y fiscalización confiados a estos organismos.

Ello no es obstáculo, sin embargo, para el debido encuadre de la política o planeamiento del Area dentro de la planificación económica general del país. E incluso de la vigilancia y tutela que a la Administración Central, como competencia indelegable, le corresponde.

4. INSTRUMENTOS O MODOS DE GESTION

4.1. NECESIDAD DE AGILIZAR Y MERCANTILIZAR LA ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

Pero si hasta ahora se ha examinado lo relativo al marco organizativo de la gestión urbanística, debe

completarse este breve estudio con el análisis de los modos de gestión al alcance de estos órganos urbanísticos.

Uno de los problemas más graves que el urbanismo tiene planteados en este momento es el de dotar a la labor de planeamiento de un carácter ejecutivo, sin que se quiebren los principios que, en beneficio del interés público, determinaron los criterios planificadores. Fundamentalmente, en este tema como en otros muchos relacionados con el urbanismo, estamos en presencia de un problema de gestión. El rígido marco de las normas dentro de las que debe moverse la Administración pública, en sus distintos niveles, constituye en muchas ocasiones un grave obstáculo para una gestión eficaz: por otra parte, la especialización del tema requiere a su vez una gestión especializada, que generalmente escapa a los condicionamientos técnicos y presupuestarios de la Administración.

Nuestra legislación ofrece caminos suficientes para que la Administración pueda obviar estos rígidos condicionamientos, acudiendo a determinadas formas de gestión, cuya agilidad debería repercutir de manera incuestionable en la prestación del servicio público, que, en definitiva, representa la gestión urbanística.

4.2. LA FLEXIBILIDAD DEL PLANEAMIENTO Y EL URBANISMO OPERATIVO.

Por otra parte, íntimamente relacionado con la agilización y mercantilización de la gestión urbanística, se nos presenta la necesidad de alcanzar un planeamiento menos rígido y más operativo. Efectivamente, la vigencia indefinida de los planes de urbanismo, que deberán ser revisados cada quince años, impone al planificador un grave dilema: o establecer unas previsiones apriorísticas que el desarrollo de los acontecimientos desfase progresivamente de la realidad o señalar unas pautas flexibles que pueden ser abusivamente utilizadas por la ini-

ciativa privada. En el dilema, el planificador en la casi totalidad de los supuestos se ha inclinado en favor de la primera de las alternativas señaladas.

No obstante, de haberse podido reforzar la *gestión pública* del planeamiento, a través de unos modos o instrumentos más eficaces y operativos, es evidente que lo más conveniente al interés público era la elaboración de un planeamiento flexible que permitiera al órgano gestor, dentro de unas directrices insoslayables, actuar conforme a las necesidades y características del mercado en cada momento determinado. Esta flexibilidad, por ejemplo, nos parece altamente aconsejable para los supuestos de creación de nuevas ciudades, en los que prever la dinámica empleo-residencia a largo plazo resulta casi imposible. Entonces, dentro de unas líneas que marcasen los límites finales de la operación (en orden a densidad, población, coeficientes de ocupación por usos, etc.), el órgano gestor debería poder programar sus etapas con un amplio margen de discrecionalidad, atemperándolas a las características del mercado, a la rentabilidad de cada una de aquéllas, en aras a una programación económico-financiera que evitara las grandes inmovilizaciones que, en la mayoría de las ocasiones, el planeamiento rígido comporta.

4.3. LAS FÓRMULAS INÉDITAS DE LA LEY DEL SUELO.

Además, no se trata de inventar ningún modo de gestión nuevo, sino simplemente desarrollar fórmulas que, a pesar de estar previstas en nuestra legislación urbanística, que data de 1956, resultan prácticamente inéditas. Nos referimos fundamentalmente a: las Gerencias y a las Sociedades mixtas y demás fórmulas privadas.

4.3.1. Sistema gerencial.

Que es el sistema de crear organismos de gestión personalizada al

servicio de los Ayuntamientos o de las Mancomunidades y agrupaciones forzosas de municipios, para una ejecución más ágil, más operativa, de las competencias urbanísticas atribuidas legalmente a aquellos entes locales.

4.3.2. Las Sociedades mixtas y demás fórmulas privadas.

El artículo 138 de la Ley del Suelo dispone en su número 1 que «*el Estado y las Entidades locales podrán utilizar la forma de gestión privada para las obras que hubieren de ejecutar a sus expensas, mediante la constitución de Sociedades anónimas, cuyas acciones les pertenezcan exclusivamente, o de Empresas de economía mixta entre Entidades públicas y los particulares*».

Se regulan así dos supuestos: las Empresas Nacionales o Sociedades privadas municipales y las Sociedades mixtas, cuya diferencia estriba en la procedencia y formación del capital social. Si, en definitiva, se trata de allegar recursos a la gestión urbanística —tanto como de su agilización— la forma más idónea se nos presenta en las Sociedades mixtas, puesto que, por otra parte, previa una adecuada selección de los accionistas participantes (Instituciones de Crédito, Cámaras de Comercio, etc.), queda perjudicado el interés público.

Las Sociedades de Economía Mixta de Actuación Urbanística se conciben como Sociedades de Derecho privado, con participación administrativa y financiera de organismos y entidades públicas y de personas de derecho privado, con el objeto social de realizar una o varias operaciones urbanísticas, con las prerrogativas propias de la Administración, en virtud de su carácter gestor. En cierto modo suponen una actuación al estilo de un concesionario, pero sin la pérdida de soberanía administrativa que, en la forma de prestación del servicio, representa la concesión.