



La administración del territorio de las Nuevas Ciudades

Por Luis Enríquez de Salamanca

1. El territorio y su administración

No suele ser frecuente que la delimitación de una nueva ciudad coincida con los límites territoriales de un Municipio preexistente, sino que en general o bien interfiere varios términos municipales o bien ocupa parte de alguno de ellos, por otra parte, aun dándose esta coincidencia, es evidente la inadecuación existente entre las estructuras administrativas existentes y las que va a demandar el mismo asentamiento, por lo que será preciso prever los instrumentos que van a regularizar la relación del nuevo ente territorial con los históricamente ya existentes y el marco en el que se desenvuelva la nueva estructura administrativa.

La ausencia de una norma jurídica general que resuelva estos

problemas en nuestra legislación nos obliga a estudiar las soluciones ya existentes en nuestro ordenamiento o que se pretenden incorporar a él por la vía de proyectos de nuevas disposiciones, bien que haya de hacerse la observación respecto a las primeras de que se trata de soluciones que jamás se pensaron aplicar a situaciones tan novedosas como las planteadas por la creación de nuevas ciudades, en el sentido técnico urbanístico y con las dimensiones cuantitativas y cualitativas que las mismas tienen actualmente.

En todo caso debe advertirse la necesaria relación entre los problemas de administración de la nueva ciudad y la gestión de la operación de creación del nuevo asentamiento, en el sentido de que la fórmula gestora por la que se opte puede resolver en alguna

medida y con carácter provisional y transitorio, mientras dura el proceso de creación del núcleo, los problemas de administración territorial del mismo, pudiendo utilizarse para ello los mecanismos asociativos y contractuales actualmente existentes, pero bien entendido que este tipo de fórmulas no pueden resolver de manera definitiva el problema, y que es cabalmente en esta fase definitiva donde es más sensible la actual orfandad jurídica de estas grandes actuaciones urbanísticas.

Por otra parte, es lógico advertir que los objetivos que persigan los nuevos núcleos, y las funciones que se pretenda tengan en cada caso estos nuevos asentamientos, condicionarán la fórmula administrativa a adoptar.

Los nuevos conjuntos, los nuevos barrios, las ciudades satélites, etc., demandan, en general, fór-

mulas de gobierno de tipo residual, como sería la equivalente a los distritos franceses, supuesto que la mayoría de las competencias referidas al nuevo núcleo serían absorbidas por la institución local en la que nacen, y tan sólo determinadas facultades quedan atribuidas a estos núcleos de nueva creación, como puedan ser los referentes a conservación de servicios, y un cierto número de competencias referidas a asistencia sanitaria, vigilancia, etc.

Cuando estos nuevos núcleos se crean dentro de un área metropolitana, su función puede quedar más desdibujada, ya que no obstante tratarse de núcleos integrados con residencia y empleo, pueden no perseguir una descentralización ni tener una misión de equilibrio, lo que justificaría un tratamiento autónomo desde el punto de vista administrativo, sino estar simplemente al servicio de una política de descongestión del centro, quedando sometidos al gobierno metropolitano, en cuyo caso la solución estaría en definir el tipo de ente local a crear y las competencias residuales a asignarle, así como la fórmula de gobierno metropolitana más idónea para los casos de ser varios los municipios metropolitanizados.

2. La creación de nuevos entes locales

2.1. Los Entes Locales menores y los Distritos.

La constitución de las Entidades Locales menores está regulada en la Ley de Régimen Local en sus artículos 23 a 26, 58, 124, 125, 107 y 306; en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, artículos 221 y ss.; en el Re-

glamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, artículos 2, 3 y 4 y, finalmente, por el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, artículos 41 a 52.

Se exigen cuatro condiciones para el surgimiento de una Entidad Local menor:

- 1.^a Núcleo separado de edificaciones, familias y bienes. Es decir, que no exista confusión o continuidad de casas; que no se trate de caseríos, cortijos, masías o casas aisladas; en síntesis, que el grupo de población forme un conjunto urbano, pequeño si se quiere, pero núcleo urbano unitario y de cierta entidad.
- 2.^a Características peculiares. Es decir, intereses especiales, matices diferenciales, bienes propios, algo privativo, en fin.
- 3.^a Recursos suficientes para sostener los servicios mínimos de policía urbana y rural, y
- 4.^a Territorio que no pertenece a jurisdicciones distintas de un mismo orden.

Es lógico que si por cualesquiera factores surgen en un municipio núcleos urbanos, éstos pueden constituir Entidad Local menor, sobre todo si el resto del municipio tiene carácter rural y no dispone de los medios adecuados a un núcleo urbano, que de esta forma tendrá su hacienda propia, incluso aquellas exacciones que venía cobrando el municipio, de acuerdo con lo previsto en el apartado 5.º del artículo 430 de la Ley de Régimen Local.

El derecho a constituirse en Entidad Local menor nace no sólo por el hecho de tratarse de un municipio extinguido o de poblados segregados, sino, además,

del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Petición escrita de la mayoría de los cabezas de familia residentes en el núcleo urbano que haya de constituirse en Entidad Local menor.
- b) Información pública vecinal mediante anuncio en el «Boletín Oficial de la Provincia».
- c) Informe de la Corporación municipal correspondiente, acerca de la constitución de la Entidad municipal de que se trate, y
- d) Aprobación definitiva por el Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación y previo informe del Consejo de Estado.

Si el Consejo de Ministros no accediere a la creación de la Entidad Local menor, cabría interponer contra su acuerdo el recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Supremo, puesto que no se trata de ningún acto expresamente exceptuado por la Ley de la revisión jurisdiccional.

Una vez constituida la Entidad Local menor, se determinarán a propuesta de la Junta vecinal, y por acuerdo del Ayuntamiento, los límites territoriales de la jurisdicción respectiva y la separación patrimonial correspondiente, si bien el acuerdo municipal requerirá, para ser ejecutivo, la aprobación expresa o presunta del Ministerio de la Gobernación.

El término jurisdiccional de la Entidad Local estará referido al casco del núcleo urbano y además a los terrenos circundantes que posean los vecinos de la entidad o constituyan el patrimonio de ésta, siempre que pueda establecerse fácilmente la línea divisoria entre esos terrenos y los que pertenezcan a los núcleos inmediatos.

Es importante la determinación de la jurisdicción territorial de la Entidad Local menor, pues un buen asiento geográfico es indispensable. Sin él, difícilmente podría subsistir la entidad.

La Entidad Local menor estará regida normalmente por una Junta vecinal, la cual estará compuesta por el Alcalde pedáneo, designado por el Gobernador Civil, a propuesta del Alcalde Presidente del Ayuntamiento del que depende, entre los vecinos cabezas de familia residentes en la Entidad Local menor, y, además, dos Vocales, elegidos por los Concejales del Ayuntamiento entre los vecinos cabezas de familia también residentes en la propia Entidad Local menor.

Las Entidades Locales menores tienen personalidad jurídica propia, teniendo capacidad para la administración, conservación y defensa de su propio patrimonio.

El artículo 107 de la Ley de Régimen Local atribuye a las Entidades Locales menores las siguientes competencias:

- a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.
- b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.
- c) La limpieza de las calles.
- d) La administración y conservación de su patrimonio y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, y
- e) la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no los tenga a su cargo el respectivo municipio.

Para posibilitar el cumplimiento de sus obligaciones, las Entidades Locales menores tienen como recursos los productos de su patrimonio, el rendimiento de servicios y explotaciones y las subven-

ciones, auxilios y donativos que se obtengan con destino a obras y servicios municipales y, además, con la participación en los conceptos que constituyen la imposición municipal, en la cuantía necesaria para atender los servicios que sostengan, en caso de que no los preste el municipio respectivo.

Cabe también la posibilidad de establecer las exacciones autorizadas por la Ley de Régimen Local (derechos y tasas, contribuciones especiales, arbitrios e impuestos legalmente autorizados), siempre que no fueran acordadas y autorizadas por el Ayuntamiento del que dependen para todo el vecindario.

Es condición indispensable que los recursos obtenidos por estos diferentes medios se inviertan en obras y servicios exclusivos de la Entidad Local menor.

En esta misma línea el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local (1) recoge en su Base 29 la posibilidad de aplicar las que denomina Comunidades Municipales Menores, a las nuevas urbanizaciones, y así prevé:

- «1. Los núcleos separados de edificaciones, familias y bienes podrán ser constituidos en Comunidad Municipal Menor con personalidad jurídica propia, a través del procedimiento que en esta Ley se establece.
2. Son causas de creación de Comunidades Municipales Menores:
 - a) La existencia de un patrimonio de importancia, cuya titularidad pertenezca en común a los vecinos radicados en el núcleo separado de que se trate.
 - b) La creación del núcleo mediante la rea-

(1) «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», núm. 1.178, de 19 de enero de 1972, págs. 28.702 y ss.

lización previa de una o varias urbanizaciones, cuya propiedad pertenezca a una pluralidad de personas que no habiten de modo permanente en el Municipio...»

La Base 30, por su parte, establece que:

- «1. La Comunidad Municipal Menor tendrá plena capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. Podrá, además, ejercer competencias municipales por vía de sustitución o delegación, conforme a los supuestos que se prevean en el Texto articulado.
2. Para la realización de estas actividades podrán establecerse derramas y cotizaciones personales y acudir a los rendimientos de sus propios bienes...»

Parece desprenderse del contexto de las dos Bases mencionadas que el instrumento de las Comunidades Municipales Menores que sustituirá a las Entidades Locales Menores está pensado en su segundo supuesto preferentemente para el caso de las urbanizaciones de segunda residencia en Municipios de escasa entidad económica, en los que la utilización de esta fórmula puede resolverles los problemas técnicos y económicos que el entretimiento y administración de los nuevos servicios les reportaría, a base de encomendarles por la vía de delegación o sustitución de competencias su gestión. En todo caso, aun cuando el Proyecto se remita al Texto articulado para definir las competencias que podrán ser actuadas por las Comunidades Municipales Menores, puede servir de orientación las dispuestas en la Base 21, apartado 6, para los Distritos urbanos.

La figura de los Distritos urba-



nos creada por el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local es evidentemente una interesante institución, con antecedentes en el Derecho comparado, y que en cierta medida puede resolver amplios problemas administrativos y de participación ciudadana en el seno de las grandes aglomeraciones urbanas, sirviendo al mismo tiempo para dar cobertura legal a aquellos nuevos núcleos que se creen en el área de influencia de aquéllas, sin pretensiones de autonomismo administrativo.

Sus características son definidas en la Base 21 del Proyecto de Ley de Bases, al decir que «son las circunscripciones territoriales en que se divide el término de la municipalidad urbana a los fines de integración vecinal, constituyendo ámbito territorial para el ejercicio, en régimen de desconcentración administrativa, de las funciones a que el número 6 de esta Base se refiere».

Se perfila el carácter de los Distritos añadiendo que también son circunscripciones electorales, ya que «los Concejales de representación familiar serán designados mediante elección por Distritos» (2).

Las funciones delegables por el Ayuntamiento al Distrito, se definirán por el Texto articulado y serán las referentes a materias de:

- Policía urbana.
- Educación y cultura.
- Vivienda.
- Asistencia social.
- Información y asistencia al público, y
- Reclamaciones.

La organización administrativa del Distrito estará compuesta por una Junta de Distrito, que se integrará por representaciones de in-

(2) *Vid.* como antecedentes, la Ley especial para el Municipio de Madrid, texto articulado aprobado por Decreto 1.674/1963 de 11 de julio, artículos 14, 17 y 31 a 37; la Ley especial para el Municipio de Barcelona, texto articulado aprobado por Decreto 1.166/1960 de 23 de mayo, artículos 10, 13 y 25, 26 y 27.

quilinos y propietarios en régimen de propiedad horizontal, así como representaciones de usuarios y económicas y profesionales, en proporción a su población, y por un presidente de la Junta, que será el Concejil elegido por el Distrito.

Además, los Distritos admiten la subdivisión de los mismos en barrios, si bien esta figura tiene el simple carácter de «órgano de relación de los vecinos con la organización del Distrito», regido por un Comité y con funciones meramente consultivas (Base 21.7) (3).

2.2. Los nuevos Municipios

Considerándolo como un supuesto de alteración de términos municipales, el artículo 12.3 de la Ley de Régimen Local prevé «la segregación de parte de uno o varios Municipios para constituir otro independiente».

Para tal fin el artículo 15 L.R.L. impone que el nuevo Municipio cuente: «con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las Leyes autorizan».

Además, el artículo 16 L.R.L. indica las causas que pueden motivar las segregaciones, diciendo que «por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas u otras análogas, podrá crearse un nuevo Municipio segregando su término de los colindantes, siempre que por la importancia de su actividad productora se estime que ha alcanzado o podrá alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el artículo anterior».

(3) *Vid.*, sobre el tema de la desconcentración local, el importante trabajo de ORTIZ DÍAZ, J.: *La desconcentración territorial en la Administración Local*. Col. Estudios de Administración Local. I.E.A.L. Madrid, 1972, págs. 155 y ss.

En la misma línea el Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, completa la regulación de los supuestos de segregación en sus artículos 5, 6, 15, 20, 21 y 22 (4).

Como puede observarse, el hecho de que para poder constituir un nuevo Municipio por segregación sea preciso que el nuevo ente cuente con *población, territorio y riqueza imponible bastante*, hace de entrada inviable la creación de un Municipio que inicialmente no cuente con tales medios, por lo que tal solución sólo podrá aplicarse a una nueva ciudad una vez que ésta cuente con los anteriores elementos al menos en proporción significativa para garantizar su autonomía material y funcional.

Queda subsistente el problema de la situación del nuevo núcleo mientras no llegue a tener población y riqueza imponible bastante, toda vez que si es posible que en el caso de que la promoción de este tipo de actuaciones sea pública, pueda subrogarse la Administración urbanística en las competencias de gestión del planeamiento, siempre subsistirá un importante núcleo de competencias en manos del o de los entes locales afectados y, preferentemente, la facultad impositiva, con lo que sería posible situaciones de auténtica disparidad de criterios y de finalidades entre las inversiones cuantiosas del Estado para la creación del nuevo núcleo, y la política de exacciones municipales y la aplicación de sus resultados a finalidades ajenas a las que motivan el esfuerzo inversor estatal.

En todo caso debe advertirse la resistencia de la Administración a la creación de nuevos Municipios por este sistema, pudiendo citarse como ejemplo de ello el caso de nuevos poblados del Instituto Nacional de Colonización, que no

(4) MARQUES CARBÓ, LUIS: *El Derecho Local Español*. T.I. Barcelona 1957, págs. 82 y ss.

han llegado a tener autonomía administrativa, salvo en contados casos en que se ha creado sobre ellos una Entidad Local menor.

Por otra parte, la creación de un nuevo Municipio por separación de uno o varios Municipios existentes puede plantear otro tipo de problemas desde el punto de vista económico y social, que afecten tanto a los Municipios cedentes como al Municipio cesionario nuevo, ya que en el caso de la creación de nuevas ciudades de importante entidad poblacional, ésta puede degradar económica y socialmente a los Municipios de los que procedió, empobreciéndolos o condicionando su desarrollo en provecho propio; al mismo tiempo, y durante el proceso de inversión en infraestructura en la nueva ciudad, se están generando unas expectativas que pueden ser utilizadas especulativamente por la iniciativa privada de los Municipios contiguos en detrimento de la eficacia urbanística del nuevo asentamiento.

El caso de la Actuación urbanística urgente «Riera de Caldas» de Barcelona, hoy llamada «Santa María de Gallecs», puede ser un ejemplo paradigmático de cuanto decimos.

La citada área de actuación tiene una superficie de 1.472 hectáreas, equivalentes a 14.720.000 m² sobre los que se prevén instalar aproximadamente 46.000 viviendas, equivalentes a 176.640 habitantes, más las oportunas instalaciones industriales (5).

Los Municipios cuyo territorio se ha visto en diversa cuantía afectado por la delimitación del área son: Llisá D'Avall, Parets, Mollet, Santa Perpetua de Moguda, Moncada y Reixachs, Polinyà y Palau de Plegamans, todos ellos de la provincia de Barcelona. Pero, además, en algún caso como el de Mollet, la poligonal que define el área de actuación abraza el casco de la población

del referido Municipio, y en otros casos como Parets, Santa Perpetua de Moguda, o La Llagosta, Municipio este último no afectado por la delimitación, sus cascos de población están contiguos a la línea definidora o separados por distancias que oscilan entre los 150 y los 200 metros. Por otra parte «Santa María de Gallecs» está situada a unos cuatro kilómetros de distancia del casco urbano de Sabadell, y todos los Municipios citados dentro del Área Metropolitana de Barcelona, organismo pendiente de su institucionalización administrativa.

En el ejemplo citado es evidente que no puede decirse «a priori» que la creación de un nuevo Municipio por segregación de los siete afectados sea la solución más idónea para resolver los problemas de administración territorial de la nueva ciudad, si tal medida no va acompañada de una serie de decisiones sobre los restantes Municipios (6).

3. Las asociaciones municipales (7)

3.1. La Ley de Régimen Local en su artículo 10 considera Entidades municipales a las Mancomunidades municipales voluntarias y a las Agrupaciones municipales forzosas, fórmulas ambas de asociacionismo intermunicipal. Sin embargo, sería discutible el carácter de Entidad municipal atribuido a estas asociaciones, supuesto que en el mismo concepto entra en primer lugar el Municipio, ya

(6) *Vid.* el importante trabajo elaborado por el Equipo Vallés Central del Área Metropolitana de Barcelona «Bases jurídico-económicas para una valoración crítica del planeamiento en la actuación urgente de la Riera de Caldes». Barcelona, abril de 1971.

(7) *Vid.* el interesante trabajo de ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO. *Los problemas asociativos de los Municipios. Bibliografía española.* Comunicación presentada al XIV Congreso Interamericano de Municipios. Málaga, junio 1972. (ed. I.E.A.L. Madrid, 1972).

que si el Municipio es un ente territorial con plurifuncionalidad y cuyos miembros son los administrados, los ciudadanos, las mancomunidades o agrupaciones forzosas no son entes territoriales, sino locales, y sus miembros son los Municipios asociados solamente. En este sentido puede decirse que tales formas de asociación son en realidad prerequisites para la gestión de servicios intermunicipales, y podríamos añadir, que no constituyen los únicos supuestos tipificados de gestión interlocal, ya que el ordenamiento jurídico local permite también la constitución de empresas mixtas interlocales, o solamente interlocal o interpública sin participación de capitales privados (8) para la gestión de servicios.

Las mancomunidades son agrupaciones voluntarias de varios municipios, limítrofes o no, y de la misma o diferente provincia para la gestión conjunta de alguna obra, servicio u otros fines de competencia municipal.

Las agrupaciones forzosas, son asociaciones impuestas por el Estado a varios municipios, en circunstancias análogas o las anteriormente citadas, previa audiencia de los mismos, para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado y para la gestión de servicios municipales de carácter obligatorio o que la Administración Central delegue en los Ayuntamientos.

En ambos casos la asociación constituye un nuevo ente público con personalidad jurídica distinta de los municipios asociados que no desaparecen, sino que conservan todas sus atribuciones, excepto aquéllas para cuya gestión concreta se han asociado.

Su organización y funcionamiento se regirá por lo establecido al efecto en sus Estatutos elaborados en el primer caso por los propios Ayuntamientos y refren-

(8) MARTIN MATEO, R.: *Fórmulas asociativas municipales. La Sociedad interlocal.* Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Municipios, cit. págs. 27 y ss.

(5) Ministerio de la Vivienda. Informe a la Comisión de Vivienda de las Cortes. Antecedentes, 1973, pág. 63.



dados por el Gobierno previo informe del Consejo de Estado, y dictados por el Gobierno, en el segundo caso una vez oídos los Ayuntamientos interesados y la Diputación Provincial.

La Ley del Suelo hace una interesante aplicación de estas fórmulas asociativas, referida a las competencias urbanísticas de los entes locales, que suponen ya un importante haz de competencias, en su artículo 204, en el que dispone que:

- «1. Los Municipios podrán constituir Mancomunidad voluntaria para el desarrollo de su competencia urbanística.
2. Las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán proponer al Ministerio de la Gobernación la constitución de Agrupaciones municipales forzosa con la misma finalidad, cuando así fuese aconsejable y no existiese iniciativa o acuerdo entre los Municipios afectados.
3. Podrá instituirse el régimen de Gerencia en el mismo caso y forma regulada en el artículo anterior.
4. Constituida la Mancomunidad o Agrupación, las facultades municipales correspondientes se ejercerán a través de la organización común, la cual velará para que en el desarrollo de las que se hubieren reservado o delegado en los Ayuntamientos separadamente se observen puntualmente las disposiciones de la presente Ley y de los Planes de Ordenación.
5. La Mancomunidad o Agrupación forzosa conservará su naturaleza de organismo de Administración Local, aunque tuviera subvención y representación del Estado.»

Como ya anticipamos anteriormente, estas fórmulas asociativas

no resuelven de manera definitiva la cuestión del gobierno de las nuevas ciudades, dada la parcial asociación que supone la mancomunidad voluntaria o la agrupación forzosa, aún con la generosidad de fines que permite el citado artículo 204 de la Ley del Suelo; una asociación más estrecha abocaría a una fusión de Municipios o a una comarcalización con órgano único de gobierno y gestión.

A nuestro entender el asociación interlocal es una solución provisional que permite una unificación de criterios a efectos de la gestión de la nueva ciudad, pero que parte, al menos en la Ley del Suelo, de un protagonismo de los entes locales que en la creación de nuevas ciudades casi nunca se da en la realidad, porque ni el planeamiento comarcal tal y como es concebido en la Ley del Suelo como mera yuxtaposición de planes generales de ordenación urbana de los municipios afectados, es documento apto para la definición de este tipo de asentamientos, tan sólo servirá para definir nuevos barrios y similares, ni la financiación de la operación, juntamente con la programación de las inversiones públicas necesarias, está al alcance de los municipios.

La propia estructura territorial y de competencias de la Administración Local y del control y tutela de la Administración Central sobre ella, dificultarían grandemente la ejecución de los programas coordinados de los diferentes órganos de la Administración Central referentes a la nueva ciudad, con lo que la existencia de la asociación no evitaría la necesidad de otro órgano de gestión peculiar que coordinase y ejecutase directamente los programas de las Administraciones públicas no locales.

Resulta curioso señalar que en el apartado 5 del transcrito artículo 204 de la Ley del Suelo se admita que en el seno de la mancomunidad o agrupación se integren representantes del Estado que subvencionen la ejecución de las competencias urbanísticas, con-

servando no obstante ello su naturaleza de organismo local, ya que tal supuesto es precisamente el de los consorcios regulados en los artículos 27 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, es decir asociación de entes locales con entes públicos de diferente orden para la gestión de servicios de interés local, que no tienen el carácter de Entidad local. En esa misma idea está el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, cuando declara en su Base 2.^a, 2 que «También son Entidades Locales las personas jurídico-públicas creadas por uno o varios Municipios o Provincias, o por unas y otras conjuntamente, para la gestión de servicios de su competencia o de la competencia encomendada a las mismas por otras Administraciones públicas».

Por lo demás, parece evidente que el artículo 204 de la Ley del Suelo no se redactó pensando en el supuesto que nos planteamos, sino en el modesto de aunar esfuerzos para la ejecución de un plan de ordenación poco sofisticado, y la creación de una infraestructura urbanística media, en la que sí tenía entrada la técnica de la subvención estatal. Extrapolar tal objetivo haría cuestionable la idoneidad del instrumento administrativo utilizado.

3.2. Dentro de la línea asociativa y como un evidente progreso jurídico-administrativo, aunque limitado a los problemas de los municipios rurales, debe mencionarse la regulación que de las Agrupaciones municipales hizo la Ley de Haciendas Locales de 23 de julio de 1966, y que es sintetizada por Morell Ocaña de la siguiente manera (9): «La agrupación municipal, es, en efecto, el Ente instrumental capaz de asumir la pluralidad de los fines públicos originariamente situados en la órbita competencial de los Municipios agrupados; la organización admi-

(9) MORELL OCAÑA, L.: *Estructuras locales y ordenación del espacio*. Col. Estudios de Administración Local, I.E.A.L. Madrid, 1972, pág. 88.

nistrativa que emerge con la agrupación es la única Administración pública que queda, tras pasándose a ella los medios personales y reales de que disponían las Entidades asociadas, quedando éstas reducidas a la calidad de institución representativa que exterioriza y da coherencia pública al grupo social de base; y, por supuesto, el cauce a través del cual las correspondientes vecindades participan en la gestión de los asuntos comunes».

El hecho de que las subvenciones que tal Ley preveía para los municipios agrupados se limitase a conjuntos de población que oscilasen entre los 1.000 y los 5.000 habitantes, nos exige de seguir adelante en el análisis de la regulación, dado lo alejado, desde el punto de vista cuantitativo, del fenómeno de los nuevos núcleos urbanos respecto al problema del submunicipio rural. En todo caso sí debe resaltarse lo positivo de tal regulación de cara al fenómeno de la definición de los nuevos entes locales.

3.3. Una posición evidentemente importante dentro de la solución asociativa está representada por las Bases 42 a 46 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, siendo particularmente interesante la 46, que regula las disposiciones comunes a las instituciones asociativas y consorciales, y en la que se prevé que:

«1. El acuerdo de constitución de la Asociación o Consorcio ha de ser adoptado por cada Entidad con el quorum especial que señale el texto articulado; la redacción de los Estatutos se realizará por una Comisión integrada por representantes de cada una de dichas Entidades, que habrán de ratificarlos, correspondiendo al Consejo de Ministros su ulterior aprobación, a propuesta del de la Gobernación y previo dictamen del Consejo de Estado. El acuerdo del Gobierno no podrá introducir modificaciones en los Estatutos.

2. Se podrá traspasar a la Entidad creada el ejercicio de potes-

tades reglamentarias, tributarias u otras pertenecientes a los Entes que la constituyan, en la medida en que sea necesario para la realización de los fines propios de la Asociación o Consorcio.

3. La Asociación o Consorcio podrá utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios previstas en el ordenamiento local.

4. Los actos de los órganos de la Entidad constituida tendrán la misma eficacia jurídica que la de los demás órganos y autoridades locales. Dichos actos serán susceptibles de fiscalización e impugnación con los mismos supuestos que los previstos para los actos de las Entidades locales. También le serán de aplicación las reglas generales en materia de Bienes, Hacienda y Contratación.

La importancia de las competencias y de las funciones que puede llegar a tener el ente de gobierno de las asociaciones locales es francamente grande y si bien se considera positiva y realista tal posición, se echa de menos, en cambio, una previsión cautelar sobre las competencias a reservar a las entidades asociadas, por el peligro que pueda haber de absorción por el nuevo ente de las competencias de los entes afectados por la Asociación. No debe olvidarse que la Base que comentamos es aplicable a las agrupaciones forzosas de municipios, y a las entidades municipales de ámbito comarcal, a las que también puede aplicarse con carácter forzoso la comarcalización (vid. Base 18).

4. La unificación de Municipios

La Ley de Régimen Local prevé en su artículo 12 que los términos municipales podrán alterarse:

- «1.º Por *incorporación* de uno o más Municipios a otros limítrofes.
- 2.º Por *fusión* de dos o más Municipios limítrofes.
- 4.º Por *segregación* de parte de un Municipio para

agregarla a otro limítrofe.»

Las causas que pueden originar los anteriores fenómenos de unificación, son, según el artículo 13:

- «a) Cuando separadamente carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la Ley;
- b) Cuando por el desarrollo de las edificaciones se confundan sus núcleos urbanos, y
- c) Cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.»

La fusión puede estar motivada por cualquiera de las tres causas citadas, en tanto que la incorporación, se producirá por la causa c) y la agregación parcial por las b) y c) (artículos 14 y 18 L.R.L. y 8 a 13 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

Dada la diversidad de supuestos que pueden darse en la creación de nuevas ciudades, cualquiera de las tres técnicas expuestas es susceptible de empleo para la dotación de una estructura administrativa territorial al nuevo núcleo a crear, máxime cuando la causa común a las tres técnicas, es decir la señalada con la letra c) del artículo 13 L.R.L., es la que permite mejor servir de cobertura a la operación urbanística.

En cada caso, no obstante, habrá que calibrar y ponderar la técnica a utilizar por los posibles efectos políticos, económicos y sociales que se puede ocasionar en los municipios limítrofes afectados con motivo de la nueva ciudad y su definición territorial, sobre todo porque en muchos casos se tratará de municipios de carácter predominantemente agrícola que pueden verse sometidos en una serie de mutaciones y presiones que alteren totalmente su economía y su modo de vida, sin tener unos instrumentos de control y defensa eficaces. En todo caso, y según las características peculiares de cada operación de crea-



ción de una nueva ciudad, cualquiera de las tres técnicas enunciadas pueden ser francamente útiles.

5. La comarcalización

Otra técnica que en alguna manera guarda similitud con las de carácter asociativo anteriormente mencionadas, y que pretende resolver los problemas para los que tales técnicas han resultado poco operativas, es la de la comarcalización, que aun cuando todavía no está institucionalizada en nuestro Derecho local, cuenta con el intento de su puesta en marcha a través del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en que se desarrolla de manera amplia tal institución, recogiendo anteriores experiencias de la Presidencia del Gobierno, en su política de Planes Provinciales, y del Ministerio de Agricultura con la de Ordenación rural (10).

Aun cuando la comarcalización se ha planteado preferentemente como solución económica y administrativa para los municipios rurales, es evidente como dice Morell Ocaña (11) que «también afecta a otros de mayor envergadura. Por de pronto, a aquellos que sin albergar grandes ciudades están en una situación de expansión; expansión que no se expresa simplemente en la prolongación de su estructura urbana, sino en el hecho más complejo de la constitución de una serie de lazos y relaciones sociales entre su población y la de los núcleos circunvecinos. Este nuevo tejido de relaciones sociales —que podríamos denominar de segundo grado, por producirse entre miembros de nú-

cleos de población diferentes— adquiere en un momento determinado un grado tal de coherencia que debe provocar el nacimiento de una organización administrativa de cobertura».

El Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local ha previsto en esta línea una doble regulación de las entidades municipales de ámbito comarcal, según se trate de zonas rurales (Base 20) o urbanas (Base 19); para este segundo caso se dispone:

- «1. Cuando el proceso de expansión de un núcleo o núcleos urbanos aconsejaren la extensión de su zona de influencia sobre los términos de Municipios circundantes, en defecto del acuerdo previo entre los Municipios interesados, el Gobierno, a propuesta de los Ministros de la Gobernación y Vivienda, acordará la formación por la Diputación Provincial de un Plan de Ordenación y acondicionamiento del núcleo urbano central y de su área de influencia. En la elaboración del Plan tendrán intervención los Municipios afectados, y su aprobación corresponderá conjuntamente a los Ministros de la Gobernación y Vivienda.
2. El Plan de Ordenación abarcará términos municipales completos, y comprenderá tanto los aspectos urbanísticos como los relativos a la dotación de servicios que en la zona sean necesarios para el mejor desarrollo de las comunidades afectadas.
3. El Plan, asimismo, determinará aquellas competencias que el Municipio acogido a este régimen de expansión ejercerá sobre el territorio de los demás, así como las que pueda la Diputación delegarle, y las que ésta última le reserve.

4. La vigencia del Plan no podrá ser superior a quince años, pudiendo revisarse cada cinco. Al término del mismo las Corporaciones interesadas, y en su defecto el Gobierno, acordarán la adopción de la fórmula más conveniente para la administración de las funciones locales en el área.»

Como puede observarse se trata de una aplicación de la técnica del artículo 25 de la Ley del Suelo, aunque por una parte se pretendan modificar sustancialmente principios urbanísticos contenidos en tal Ley, y de otra, se desfigure notablemente el contenido del planeamiento urbanístico. No obstante es francamente positivo, y ello supone evidentemente una superación de la Ley del Suelo, el hecho de dotar al planeamiento comarcal de un órgano de gestión también comarcal, y de superar la concepción de tal planeamiento como una simple suma de Planes generales con tantos órganos gestores cuantos Municipios resultaban afectados.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta también el problema de evitar la absorción por el Municipio en régimen de expansión de los Municipios situados en su zona de referencia. No queda claro, en cambio, la duplicidad de procedimientos que supone el previsto en esta Base y en la 46, ya que en caso de imposición de la comarcalización, el régimen de competencias se impone por un Plan de Ordenación, que se aprueba por una Orden Ministerial conjunta, en tanto que si es voluntaria, el procedimiento parece que será el de la Base 46 con aprobación del Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. En última instancia, la fórmula comarcal puede servir de fórmula de cobertura, muy útil, al espacio territorial en el que se asiente una nueva ciudad autónoma, y que esté compuesto por varios Municipios que resulten afectados por tal asentamiento.

(10) ORTIZ DIAZ, J.: *Municipio y política regional*. Tercera ponencia del XIV Congreso Interamericano de Municipios. Málaga, junio de 1972. Ed. I.E.A.L. 1972, págs. 12 y ss.

(11) MORELL OCAÑA, L.: *Estructuras locales y ordenación del espacio*. Col. Estudios de Administración Local. I.E.A.L. Madrid 1972, págs. 94 y 95 y 104 y ss.