

con el Ayuntamiento y demás organismos competentes, la limitación y descentralización de Madrid para impedir la inmigración y el desarrollo anormal de los suburbios, creando una zona verde de protección perimetral y encaminando la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades satélites». Estos principios, que implicaban una incipiente ordenación regional, los recogió el Plan General del Área Metropolitana.

(25) En la Memoria de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan de Desarrollo (1972-1975) se contiene un estudio (págs. 341-399) en el que analiza el Plan del Área Metropolitana de 1964, la situación de su ejecución en 1971, causas de las desviaciones realidad-plan, bases y objetivos de la revisión del Plan General del Área que dispone, y del planeamiento a realizar y programas para el III Plan de Desarrollo.

(26) Trias Bertrán, en: «El desarrollo urbanístico de Madrid en futuro de España», pág. 19, expone las «líneas maestras» del Plan de la siguiente forma:

1) Madrid debe transformarse, de polo de atracción que ha sido en el último cuarto de siglo, en polo de impulsión de la región central. Por esta razón, se postula en el Plan la prosecución enérgica de la política hasta ahora llamada de descongestión mediante el desarrollo urbanístico de las cuencas del Henares, del Jarama y, sobre todo, del Tajo, constituyendo un gran arco urbano desde Guadalajara a Talavera, por Alcalá, Aranjuez y Toledo, en el que se asienten un millón o más de habitantes.

2) Gestión eficiente de repoblación forestal en los alrededores de Madrid, que limiten la expansión en mancha de aceite...

3) Desconcentración del centro urbano mediante la creación de núcleos comerciales excentricos, la limitación de uso comercial en las vías de tráfico intenso y la plena dotación de servicios comerciales, sociales y culturales a nivel de barrio y de distrito, especialmente de la periferia, dotándolos de una estructura orgánica.

4) Desplazamiento de la futura gran industria que deba instalarse en la región central a los núcleos industriales de los valles fluviales citados.

5) Fluidificación de las vías de tráfico, tanto de circunvalación como de acceso, doblando las exis-

tentes y facilitando las comunicaciones de la región central.

(27) Memoria de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan de Desarrollo, página 355, en la que se dice: «La causa primordial del desajuste realidad-plan ha estado en la ausencia de una instrumentación del enfoque regional en el Plan de 1963. En él sólo se consideró la región central a efectos de desarrollo económico y pronóstico, pero sin tener en cuenta la subregión madrileña, paso intermedio a la zona metropolitana, polo generador de los problemas».

(28) Op. cit., pág. 20.

(29) El artículo 6.º, 3 de la Ley del Suelo, que configura por vez primera el Plan Nacional de Urbanismo, formula ya este principio, culminando el proceso de implantación de la planificación territorial en España cuyas lagunas ha rellenado, entendiéndolo que plenamente, la reforma de 1975.

(30) La Ley del Área Metropolitana de 2 de diciembre de 1963 se hace eco en algunos preceptos de esta necesidad; así el artículo 6.º f) que atribuye a la Comisión de Planeamiento y Coordinación la competencia de «Proponer directrices para la política de descongestión de Madrid e informar las actuaciones urbanísticas en los correspondientes Polígonos, conforme a las normas que reglamentariamente se determinen», precepto desarrollado por el artículo 30.2 del Reglamento. La exposición de motivos de la Ley, en su apartado 3, señala que «El criterio esencial mantenido (en la redacción del Proyecto de Ley) en base a una de las enseñanzas centrales del urbanismo contemporáneo es el de la necesidad de tratamiento regional para las grandes concentraciones urbanas y, por consiguiente, de Madrid», y en el apartado 7 indica, respecto a la actuación de la Comisión del Área, que, «por imperativos de la política de descongestión, ha de alcanzarse a varias provincias». Como hemos visto anteriormente, estos criterios empezaron a apuntarse ya hace casi cuarenta años.

(31) Leyes de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963, respectivamente.

(32) Memoria citada, pág. 356.

(33) Se recogen así las líneas marcadas por el Gobierno en acuerdo de 3 de diciembre de 1971, por el que se encargó a la Comisión del Área

Metropolitana de Madrid, declarándolo de urgencia, el planeamiento integrado regional, en el ámbito que resultase necesario, mediante redacción de un Esquema Director, el planeamiento urbanístico necesario para su desarrollo y la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid.

En cumplimiento de estos encargos se redactó en 1972 un Avance de Esquema Director de la Subregión Central, denominado «Madrid 2000», continuándose hasta la fecha los trabajos de planeamiento de ámbito metropolitano, que han frugado en distintos Planes Especiales de carácter sectorial.

(34) Todos los estudios posteriores, tanto de la Comisaría del Plan de Desarrollo como del organismo, confirman estas previsiones. El Plan Especial de Infraestructura del Transporte para la Provincia de Madrid, recientemente elaborado, señala para 1980 una población en el municipio de Madrid de 3.630.000 habitantes y en la provincia, 5.121.500; para el año 2000 confirma la cifra de 8.000.000 en la provincia.

Esta previsión, que representa el 19,01 por cien de población española en el año 2000, justifica plenamente un ámbito de estudio del planeamiento de Madrid de carácter supraprovincial, e incluso nacional, y un órgano de coordinación y vigilancia del Plan con facultades y competencias sobre varias provincias.

(35) La descripción que sigue recoge esencialmente la exposición de la citada Memoria del Plan de Desarrollo, págs. 351 y siguientes.

(36) Por Decreto de 15 de febrero de 1973 se amplía la composición del Pleno de la Comisión con un representante de la Presidencia del Gobierno. Por Decreto de 24 de julio de 1975 se amplían a tres los representantes del Ministerio de Obras Públicas y por el de 18 de marzo de 1976 se incluye un representante del Ministerio de Comercio y se sustituye a Canalización del Manzanares por R.E.N.F.E.

(37) Por Decreto de 25 de marzo de 1971 se había creado una Dirección Técnica expresamente encargada del planeamiento.

(38) La exposición de motivos de la Ley del Área, apartado 5, enuncia y desarrolla como base de partida este principio de participación local, que informa todo el articulado.

## 2. La administración urbanística en la provincia de Madrid

por Vicente Gago Llorente y Jorge Castanyer Vila

El trabajo que se presenta a continuación fue redactado en la primavera de 1975 para formar parte de la ponencia que el Equipo del Seminario de Análisis Regional y Urbano presentó al Seminario Internacional sobre Planificación y Conflicto en las Grandes Áreas Metropolitanas Mediterráneas, celebrado en el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, en junio de ese año.

Desde la redacción del trabajo han sido varias las alteraciones en el marco administrativo que se describe, algunas tan importantes como la definitiva aprobación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Sin embargo se ha preferido mantener la redacción original para no modificar su coherencia interna. Por otra parte, pensamos que los principales problemas de orden administrativo siguen planteados, y que los datos que aportan los hechos posteriores no hacen sino confirmar el diagnóstico que entonces se hacía.

En particular, se puede señalar cómo se hacen cada vez más evidentes las insuficiencias institucionales que viene arrastrando la pieza central de la gestión urbanística a nivel metropolitano y provincial, la Comisión de Planeamientos y Coordinación del Área Metropolitana, reflejadas en las dificultades por las que atraviesa actualmente el planeamiento metropolitano. En esas insuficiencias institucionales se apoyan las presiones de distinto signo que se han venido sucediendo para la transformación institucional de la COPLACO, reflejadas, por ejemplo, en sendos ruegos al Gobierno de los procuradores Llantada y Villoria, que han conducido a la creación simultánea de dos órganos consultivos para el estudio del problema: una Subcomisión del Pleno de la COPLACO y una Ponencia en el seno del Ayuntamiento de Madrid.

En este tiempo se ha observado, también, cómo las Entidades Locales de la provincia,

Ayuntamientos y Diputación, cada día más conscientes del papel secundario que tienen asignado en el planeamiento urbano provincial, y empujadas por los intereses que en ellas se apoyan, plantean conflictos de competencias con la Comisión del Área. Se han podido constatar, entre otras, dos fuertes iniciativas en este sentido en las que se han significado varios Ayuntamientos: en primer lugar la campaña en pro de la creación de una Entidad Municipal Metropolitana, y posteriormente las presiones de muy diversos tipos para conseguir de la COPLACO la revisión «generosa» de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal aprobadas en 1975. Asimismo la Diputación reclama una mayor intervención en la gestión urbanística provincial, concretada por ahora en la creación de una oficina urbanística propia.

Pensamos, por otra parte, que trabajos como éste son particularmente interesantes



en el momento actual, cuando asistimos a un proceso de cambio en lo político que necesariamente habrá de reflejarse en las estructuras administrativas, y particularmente en las Entidades Locales, que probablemente recuperarán muchas competencias, y entre ellas algunas de las urbanísticas. El cómo se realice ese cambio político condicionará cuáles sean los cambios administrativos posteriores, y en particular la medida en que la mayoría de los ciudadanos pueda estar representada en las diversas instituciones. Precisamente se está produciendo en la actualidad un resurgimiento de la vida asociativa a nivel de la base ciudadana, centrado principalmente alrededor de las Asociaciones de Vecinos, que han asumido y difundido una renovada preocupación por la problemática que plantea el entorno urbano, y alrededor de las cuales se ha establecido recientemente un amplio debate sobre la democratización de los Ayuntamientos. Un correcto planteamiento de estos problemas cara al futuro exige previamente un conocimiento claro de la estructura administrativa actual y del lugar que en ella ocupan las diferentes instituciones, definiendo su autonomía, tanto con relación al resto del aparato institucional como con respecto a los agentes económicos dominantes.

## I. MARCO GENERAL

La estructura administrativa del urbanismo en España gira alrededor de dos pilares legislativos básicos que determinan una estructura administrativa en cierta medida bipolarizada: por un lado está la legislación urbanística propiamente dicha, cuya pieza central es la Ley del Suelo, y por otro la legislación de régimen local, centrada en la Ley de Régimen Local. *Es importante señalar que tanto una como otra están siendo modificadas en la actualidad: la Reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana acaba de ser aprobada en las Cortes el pasado 2 de mayo, y la nueva Ley de Bases del Régimen Local está en proceso de discusión en Cortes (1), siendo necesario considerar que representa una postura más municipalista que la actualmente vigente.*

Para comprender todo el proceso urbanístico español hay que tener bien clara esta dicotomía legislativa y funcional, que hace pasar el planeamiento y la gestión urbanística por las competencias de dos sectores administrativos diferentes y en cierta medida estancos, que no tienen por qué representar en cada momento los mismos intereses. Por un lado está la Administración Local, y por el otro los órganos urbanísticos, representados cada uno por los Ministerios de la Gobernación y de Vivienda. En el segundo caso, la dependencia de los órganos urbanísticos de Vivienda es obvia, sancionada legalmente y plenamente operante en la realidad. Sin embargo, en el caso de la Administración Local hay que remitirse a las peculiaridades del régimen local español, que si bien reconoce al

municipio como entidad «natural», autónoma y representativa, en la práctica hace depender sus órganos de gobierno del Ministerio de la Gobernación, directamente en los municipios más importantes y por mediación del Gobernador Civil de la provincia en el resto. Sin embargo, en alguna medida, el ordenamiento jurídico permite que a través del Ayuntamiento se canalicen determinados intereses locales, particularmente los de los grupos dominantes económicamente, generalmente ligados a la propiedad de la tierra. No es éste el lugar de profundizar en las estructuras de poder locales, tan dispares entres sí como las estructuras económicas de cada lugar, pero baste señalar que, debajo de la dependencia de Gobernación, pervive en gran medida la estructura de poder local reflejada históricamente en el «caciquismo».

En 1956, cuando se aprobó la Ley del Suelo, no existía el Ministerio de la Vivienda y los órganos urbanísticos dependían también del de Gobernación, de tal modo que existía una estructura integrada funcional y jerárquicamente que la Ley parece que pretende aprovechar para crear una legislación autoritaria, que sólo puede poner en práctica una estructura administrativa fuerte. Sin dejar de atribuir su parte de importancia en ese carácter de la Ley a la ideología oficialmente imperante en aquel momento, y considerando la importancia que el desarrollo de las estructuras económicas capitalistas pueda tener como explicación de la relativa inoperancia de la Ley, a un nivel estrictamente administrativo parece que una explicación importante reside en la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, que obligó a repartir las competencias atribuidas en la Ley del Suelo entre los órganos propiamente urbanísticos, dependientes de Vivienda, y los locales, perdiéndose la unidad funcional prevista en la Ley y originando así los conflictos de competencias que en muchos casos determinan la inoperancia de los órganos urbanísticos, que en la práctica se ven privados de fuerza para imponer las decisiones, cuya ejecución corresponde generalmente a las Entidades Locales.

Por otro lado, es importante considerar el papel que los diversos Ministerios, como órganos ejecutivos de la Administración Central, tienen con relación al desarrollo urbano, que muchas veces aparece condicionado por actuaciones de estos órganos, difíciles de coordinar, pero fundamentales en la medida en que canalizan la casi totalidad del gasto público, especialmente en el caso de Madrid, donde la presencia física de los Ministerios se traduce en una mayor incidencia de la Administración Central sobre las limitadas competencias locales.

No vamos a detenernos en un análisis exhaustivo de las competencias de cada Ministerio que incide en la ordenación territorial y urbanismo, pero para dar una idea de la complejidad del problema citaremos, a título de ejemplo, algunos Departamentos, distintos del de Vivienda, que es el que tiene a su cargo directamente el urbanismo, enumerando aquellos aspectos de su competencia relevantes a efectos de este trabajo:

- Ministerio de Obras Públicas: Transportes Terrestres y Obras Hidráulicas.
- Ministerio de Educación y Ciencia: In-

fraestructura Educativa, Patrimonio Artístico.

- Ministerio de Industria: Instalaciones Industriales.
- Ministerio de Comercio: Política Comercial, Canales de Distribución.
- Ministerio de Agricultura: Política Agraria, Montes, Espacios Protegidos, Conservación de la Naturaleza.
- Ministerio de la Gobernación: Infraestructura Sanitaria, Control de las Corporaciones Locales.
- Ministerio del Ejército: Campos de Tiro y Maniobras, Instalaciones Militares.
- Ministerio del Aire: Aeropuertos, Servidumbres Aeronáuticas.

Dentro de este marco general, vamos a ver cuáles son los órganos competentes en el urbanismo de la metrópoli madrileña, incluyendo por lo que pueda tener de explicación de lo sucedido después uno ya desaparecido, la Comisaría de Urbanismo. Posteriormente, veremos algunos de los problemas concretos que presenta el funcionamiento de esta organización administrativa.

## II. PRINCIPALES ORGANISMOS CON COMPETENCIA EN LA PROVINCIA DE MADRID

### COMISARIA GENERAL DE ORDENACION URBANA DE MADRID Y SUS ALREDEDORES

Es el más reciente y similar precedente de la COPLACO, siendo interesante su estudio para conocer las razones de la génesis de este último organismo, pieza clave de la organización administrativa del urbanismo madrileño.

En 1944 se aprueban las bases y en 1946 el texto articulado de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, con la cual se extingue la Junta de Reconstrucción de Madrid, dando paso a un nuevo órgano gestor, la Comisaría General de Ordenación Urbana, órgano desdoblado en otros dos: el Comisario General de Ordenación Urbana y la Comisión de Urbanismo, de la cual aquel es presidente nato, de tal modo que ambos órganos deben desarrollar sus actividades en forma concertada, bajo el principio de unidad administrativa, lo que nos permite hablar generalmente de un único órgano: la Comisaría de Urbanismo.

De forma simultánea, la Ley aprueba el Plan General de Ordenación Urbana elaborado en 1941 por la Junta de Reconstrucción. La función principal de la Comisaría de Urbanismo será precisamente garantizar la ejecución del Plan. Esta aprobación simultánea de un Plan y de un órgano gestor adecuado (en principio) para su ejecución va a verse repetida posteriormente en la aprobación del Plan del Área Metropolitana.

La Comisaría de Urbanismo será el primer órgano permanente de gestión del urbanismo de Madrid, y como evidencia su composición se trata de un órgano vinculado básicamente, por no decir dependiente, a la Administración Central, y más concretamente al Ministerio de la Gobernación, al que entonces correspondían las competencias urbanísticas. En efecto, el Comisario era nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del

(1) Ha sido aprobada con fecha 19 de noviembre de 1975.

Ministerio de Gobernación y los vocales de la Comisión eran 11, de los cuales 7 representaban a la Administración Central (3 de ellos a Gobernación) y 4 a la Administración Local (el Gobernador Civil y 3 representantes del Ayuntamiento de Madrid). De nuevo veremos repetida esta dependencia de la Administración Central en el caso de COPLACO.

La Ley y el Plan de Ordenación Urbana afectaban no solo al municipio de Madrid, sino también a un número considerable (28) de los municipios circundantes, muchos de los cuales (13) serían anexionados en los años posteriores por el de la capital, aneión ya contemplada por la Ley y cuya decisión se reservaba al Ayuntamiento de Madrid.

La ejecución del Plan y de las demás determinaciones contenidas en la Ley correspondía a los diferentes Ayuntamientos, y en su defecto a la Comisaría, que tenía también una misión fiscalizadora de la gestión urbanística de la Administración Local. Sin embargo, en función de la limitada importancia que en aquellos momentos tenía el fenómeno metropolitano (de lo que da idea el hecho de considerarse suficiente que los municipios exteriores solo estuvieran representados en la Comisión por el Gobernador Civil) y de la política de anexiones practicada por el municipio central para aquellos municipios cuyo término empezaba a verse afectado por el desarrollo urbano de la capital, los problemas planteados se mantenían generalmente dentro de los límites de ésta, y la actuación de la Comisaría se centró precisamente en el municipio de Madrid, lo que no dejó de plantear problemas, pues nunca estuvo clara la delimitación de competencias entre el Ayuntamiento y la Comisaría.

Sin embargo, y antes de terminar, importa decir que las posibilidades de actuación coordinada de la Comisión y la Administración Local eran favorecidas por el hecho de la unidad jurisdiccional y la dependencia orgánica (al menos en la práctica) de ambos del Ministerio de la Gobernación. Esta situación sufrió un deterioro importante con la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957.

#### COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (COPLACO)

Al comenzar la década de los 60 se modifican de nuevo, simultáneamente, el Plan de Ordenación y los órganos de gestión urbanística de Madrid. En 1961 se emprende la revisión del Plan General (en cumplimiento de lo preceptuado en la Ley del Suelo: revisión a los quince años), redactándose el nuevo Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, que se aprueba definitivamente en 1963. Unos días antes de esa aprobación definitiva se aprobó la Ley del Área Metropolitana, que crea la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, definiendo esa área metropolitana sobre 23 municipios (Madrid, Alcobendas, S. Sebastián de los Reyes, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, S. Fernando de Henares, Coslada, Rivas del Jarama, Getafe, Leganés, Alcor-

cón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Las Rozas, Villanueva del Pardillo, Villanueva de la Cañada, Brunete, Mejorada del Campo, Velilla de S. Antonio, Pinto, Colmenar Viejo), lo que suponía una ampliación a 7 nuevos términos del territorio sometido a la competencia de la Comisaría de Urbanismo hasta ese momento.

El paralelismo de la COPLACO con la Comisaría de Urbanismo es muy grande como iremos viendo, y parece que la sustitución de ésta se debe a la rapidez del desarrollo urbano, que ocasionaba la multiplicación de los problemas y amenazaba con extenderlos rápidamente al alfoz de la capital. Con la creación de COPLACO se pretendía hacer hincapié en la coordinación sectorial, ampliando los organismos representados, y en la coordinación espacial, reforzando su papel fuera del municipio de Madrid; además eran aumentadas las competencias del órgano urbanístico especialmente en cuanto al planeamiento y a la capacidad de fiscalización de la gestión urbanística de las Administraciones Locales.

Hay que destacar que la COPLACO tiene el carácter de organismo autónomo de la Administración Central, adscrito al Ministerio de la Vivienda. Este carácter le diferencia sustancialmente de los restantes órganos urbanísticos creados para las restantes grandes áreas metropolitanas del país, como las Corporaciones Administrativas del «Gran Bilbao» (1945) y del «Gran Valencia» (1946) y la Comisión del Urbanismo de Barcelona (1953), recientemente transformada en Entidad Municipal Metropolitana (1974), todos ellos organismos comarcales encargados de garantizar la ejecución de planes de ordenación también comarcales, pero que son institucionalmente agrupaciones de municipios, y por lo tanto órganos de la Administración Local. Esta tendencia a la creación de órganos supramunicipales distintos de las Mancomunidades en los casos de grandes áreas metropolitanas se ve reforzada en el Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local presentado a las Cortes por la creación de la figura de la «Entidad Municipal Metropolitana» cuyo primer ensayo, aprobado por Decreto con antelación a la aprobación de la Ley, ha sido el de Barcelona. Sin embargo, el caso de Madrid ha sido resuelto diferentemente primero con la Comisaría de Urbanismo y luego con la Comisión del Área, pues en ambos casos se ha optado por la creación de órganos dependientes de la Administración Central dando un papel muy secundario a las Entidades Locales. La explicación de esta singularidad puede estar en la consideración del carácter específico que concede a la capital la proximidad de los órganos rectores de la Administración del Estado, hasta tal punto que en la resolución de los problemas sectoriales que plantea la capital a cada Departamento parece jugar un papel muy secundario la Delegación provincial, siendo en cambio muy importante la intervención de los órganos nacionales del Departamento correspondiente.

La composición de la Comisión del Área refuerza ese carácter de órgano de la Administración Central. La preside un Delegado del Gobierno, nombrado por éste a propuesta del Ministerio de la Vivienda. Está

compuesta básicamente por Directores Generales de los diferentes Departamentos ministeriales interesados en urbanismo, en la actualidad en número de 18, con representación de algunos órganos autónomos como el Canal de Isabel II (abastecimiento de agua) y Canalización del Manzanares (canalización del río y urbanización de sus márgenes), y de algún otro como la Comisión Central de Saneamiento. También están representadas la Organización Sindical y la Cámara de la Propiedad Urbana.

La Administración Local está representada por el Alcalde de Madrid (vicepresidente nato de la Comisión), el Gobernador Civil de la provincia, el Presidente de la Diputación Provincial (desde 1974), otros 3 representantes del Ayuntamiento de Madrid (incluido el Gerente Municipal de Urbanismo) y 2 Alcaldes entre los de los restantes municipios del Área. La desproporción entre los representantes de la Administración Central y la Local (23/8) es evidente.

Es importante señalar que la COPLACO ejerce de forma unitaria en el territorio del Área Metropolitana todas las competencias urbanísticas reconocidas por la legislación a los diferentes órganos del Ministerio de la Vivienda, como el Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo y las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo, dándole un carácter muy autónomo y unitario, siendo sus acuerdos recurribles directamente ante el Ministro. Asimismo asume en el territorio del Área Metropolitana las competencias urbanísticas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, así como la totalidad de las competencias de la Comisión Central de Saneamiento en el conjunto de la provincia, siendo destacable que ambas son intersectoriales y no dependen de Vivienda. Este carácter autónomo y de competencia centralizada en el interior del Área es muy importante y específico de COPLACO y se complementa con su papel coordinador de las actuaciones sectoriales de los diversos Ministerios.

Por otro lado es importante señalar que, al exterior del Área Metropolitana, en todo el territorio provincial, COPLACO ejerce las competencias de las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo, con lo cual extiende la mayor parte de sus competencias al conjunto de la provincia, especialmente en las funciones de vigilancia e inspección urbanística y en la aprobación del planeamiento local.

Sin embargo esta duplicidad de jurisdicciones y de funciones es la que ha llevado a que de hecho se produzcan confusiones a la hora de hablar de las competencias de la COPLACO, siendo importante diferenciar en lo posible el alcance de estas competencias (2).

En primer lugar veamos las competencias de la Comisión del Área Metropolitana como tal, y por lo tanto exclusivamente al interior del Área Metropolitana antes definida:

(2) Los párrafos que siguen transcriben, sustancialmente, el apartado correspondiente del anexo primero (Marco Institucional) del «Análisis de Problemas y Oportunidades», hecho público por COPLACO en julio de 1975.



- a) Redactar, aprobar, revisar y modificar, en su caso, el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid.
- b) Impulsar y velar por la realización de las actividades urbanísticas y los servicios de cualquier clase relacionados con aquellas como construcciones escolares, transportes, enlaces ferroviarios, vías de acceso y otros análogos. A tal fin, el Pleno de la Comisión aprobará un plan coordinado de establecimiento y prestación de servicios públicos en su territorio, cualquiera que sea el organismo encargado de su creación y gestión.

La Comisión del Area podrá recabar de los Departamentos, Corporaciones, Organismos y Servicios la redacción de los proyectos que estime convenientes al interés del Area Metropolitana... para lo que señalará plazo y marcará las directrices oportunas. Asimismo propondrá al Gobierno las medidas necesarias para que se ejecuten las obras.

- c) Determinar las zonas de emplazamiento de las industrias y actividades peligrosas, nocivas, molestas e insalubres.
- d) Informar sobre las obras de primer establecimiento a realizar dentro del Area Metropolitana por los Departamentos ministeriales, Organismos y Servicios estatales.

En segundo lugar veamos las competencias de la Comisión del Area Metropolitana como Comisión Central y Provincial de Urbanismo en el conjunto de la provincia de Madrid (y por lo tanto también dentro del Area Metropolitana):

- a) Formación de Planes: en el caso de que los Planes municipales o provinciales no se formaren en los plazos previstos podrá redactarlos el Area.
- b) Aprobación de Planes: le corresponde la aprobación de todos los Planes y Proyectos de Urbanización con excepción de los Planes comarcales y del Plan provincial.
- c) Vigilancia y Sanciones: le corresponde la vigilancia e inspección de la actuación tanto particular como municipal. Puede en todo caso decretar la paralización y suspensión de las obras tanto por infracción particular como municipal. Las multas que puede imponer directamente son de cuantía reducida, pero puede proponer multas mayores al Ministro de la Vivienda para que éste las imponga o transmita la propuesta al Consejo de Ministros.

Hay que tener en cuenta que esta facultad de vigilancia y sanción se ha visto en la práctica limitada al Area Metropolitana en donde se podía apoyar en el Plan General del Area. Fuera de este ámbito y allí donde no había Plan le faltaba fuerza para imponer sanciones.

## GOBIERNO CIVIL

Al Gobernador Civil, como representante del Gobierno en la provincia, le corresponde, según el Estatuto de Gobernadores Civiles:

- a) La resolución a nivel provincial de todas las cuestiones que las disposiciones lega-

les le encomienden, así como aquellas que no estén específicamente atribuidas al Delegado de un Departamento ministerial.

- b) La tutela e inspección de las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público.
- c) El impulso, fiscalización y orientación, conforme a las directrices de los Ministerios respectivos, de todos los Servicios y Delegaciones de los órganos de la Administración Central Civil. Entre las materias que son objeto de atención por el Gobernador Civil algunas son de relevante significación urbanística, por ejemplo chabolismo, industria, sanidad y enseñanza.

En materia de Administración Local el Gobernador ostenta autoridad sobre las autoridades e instituciones locales, dependiendo de él el nombramiento (3) y la revocación de los Alcaldes, así como la ratificación o suspensión de los acuerdos de las Entidades Locales, lo que le da un papel importante en cuanto fiscalizador de todas las actividades de éstas, y en particular de las urbanísticas.

Es interesante anotar el hecho de que en la provincia de Madrid la disciplina urbanística es competencia de COPLACO y, sin embargo, la tutela de las Entidades Locales corresponde al Gobierno Civil. En un reciente período los criterios de ambos organismos en cuanto al desarrollo urbano de las localidades de la provincia eran contrapuestos, y ello conducía a la inoperancia de las sanciones impuestas por COPLACO, debilitando fuertemente la disciplina urbanística en la provincia.

## DIPUTACION PROVINCIAL

La Diputación Provincial tiene el carácter de órgano representativo de la provincia, correspondiéndole el gobierno y la administración de la misma. Su función queda, según esta concepción, claramente diferenciada de la del Gobernador, ya que si este representa al Estado frente a la provincia, la Diputación, por el contrario, representa a la provincia frente al Estado.

Según la Base Dieciocho de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, «la competencia propia de la provincia tendrá por objeto obras y servicios de interés local de carácter supramunicipal dirigidos a fines asistenciales, sanitarios, culturales y de promoción y fomento de la riqueza provincial, especialmente de carácter agropecuario, forestal o industrial, así como de cooperación y auxilio a los municipios y demás entidades municipales»; continúa dicha Base Dieciocho destacando como actividades preferentes el establecimiento y conservación de la red viaria provincial, comunicaciones, centros de cultura, sanitarios y asistenciales, conservación y defensa del medio ambiente, Cajas de Ahorro, asistencia de minusválidos físicos y mentales y promoción de la educación física y el deporte.

Destaca dentro de la función de las Diputaciones la colaboración con las Entidades Locales, que tendrá la forma de asistencia

(3) Este aspecto ha quedado modificado tras la aprobación de las nuevas Bases del Régimen Local.

técnica o económica, pudiendo en algunos casos sustituir a los municipios en la prestación de servicios.

La Diputación está regida por un órgano unipersonal, el Presidente, y otro colectivo, el Pleno de la Corporación. Funcionalmente se divide en Comisiones que, encabezadas por la de Gobierno, se encargan de temas sectoriales. Por su importancia para este estudio resaltaremos las Comisiones Provinciales de Urbanismo y de Servicios Técnicos, cuya autonomía está generalmente muy mediada por el destacado papel que en ellas juegan el Gobernador Civil y los distintos Delegados ministeriales. En la provincia de Madrid la Diputación ocupa un lugar secundario en estas Comisiones, pues COPLACO asume en toda la provincia las funciones de la primera, y dentro del Area Metropolitana le corresponden las competencias urbanísticas de la segunda.

La función de las Diputaciones puede resumirse en la concepción, impulsión e inversión en obras y servicios provinciales o supramunicipales. En el caso de Madrid el papel que le corresponde a la Diputación en las áreas rurales de la provincia es muy importante.

## AYUNTAMIENTOS

El municipio, tal como lo define la Ley, debe cumplir una misión de estructura básica en la organización administrativa y funcional del sistema urbanístico, ya que está situado en una posición óptima para detectar, estudiar y corregir la problemática en su nivel más elemental e inmediato.

Hablando en términos generales, y parafraseando a Carmelo Abellán en su «Tratado práctico de la Administración Local española», diremos que «tiene a su cargo una potestad ejecutiva en su respectiva jurisdicción, una actuación y poder de decisión autónomos encaminados a gestionar los servicios precisos para cubrir las necesidades peculiares de los habitantes del territorio; y una potestad reguladora de dichos servicios ejercida por representantes elegidos por la propia comunidad local».

Como competencias generales, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local le atribuye las siguientes de modo preferente: Ordenación del territorio y urbanismo; policía municipal; abastecimiento de aguas y demás suministros públicos; saneamientos; abastos.

La competencia de los Ayuntamientos en la Ley del Suelo es amplísima y siempre está a su favor la presunción de competencia. En este sentido, el artículo 202 dice: «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».

Hay que señalar que corresponde a los Ayuntamientos la redacción del Plan General, aunque no su aprobación, y la gestión y ejecución del Plan cuyo último control es la licencia de construcción en cuanto a la edificación y la licencia de apertura en cuanto al uso.

Como competencias generales, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local le atribuye las siguientes de modo preferente: Ordenación del territorio y urbanismo; policía

municipal; abastecimiento de aguas y demás suministros públicos; saneamientos; abastos y mercados; sanidad e higiene; comunicaciones y transportes; educación y cultura; conservación y defensa del medio ambiente; cementerios; asistencia social; ocupación del tiempo libre y deportes. Estas actividades, a pesar de ser teóricamente competencia del municipio, en la práctica, y sobre todo en áreas metropolitanas, adquieren una dimensión y unas repercusiones tanto espaciales como financieras que exigen la intervención de órganos supramunicipales.

En la práctica, los Ayuntamientos suelen estar desbordados por los problemas que plantean los servicios mínimos obligatorios, y carecen de preparación y medios para llevar a cabo un auténtico planeamiento e incluso para colaborar efectivamente con el planeador exterior. Su recortada autonomía, reflejada en la escasez de sus recursos, especialmente de los económicos, limita muchas veces sus funciones a una insuficiente gestión de los servicios locales y a una limitada fiscalización de la actividad privada, no pudiendo ejercer las funciones que teóricamente la Ley les encomienda. La potenciación de la autonomía y los recursos municipales es muy importante si se quiere alcanzar una eficaz gestión urbanística y un verdadero planeamiento, evitando el alejamiento administrativo de la realidad, y es además imprescindible para alcanzar una real participación ciudadana.

## AYUNTAMIENTO DE MADRID

En 1963, poco antes de la Ley del Área Metropolitana, se aprueba la Ley de Régimen Especial del Municipio de Madrid, que reorganiza profundamente la administración municipal, sustrayéndola de la uniformidad del régimen local español.

En cuanto a los aspectos «representativos», la única singularidad del régimen especial de Madrid es el nombramiento directo del Alcalde por el Jefe del Estado y no por el Gobernador Civil de la provincia. Los concejales se eligen por el sistema establecido por la «democracia orgánica», un tercio por el Sindicato, otro por las Entidades Corporativas Locales y otro (el «más» democrático) por los vecinos, entre candidatos suficientemente fiables. La importancia de los concejales procedentes de las burocracias del Sindicato y del Movimiento es decisiva, alineándose a su lado algunos representantes económicos a nivel local.

La verdadera innovación del régimen especial es de orden «técnico» y consiste en la creación de las Delegaciones de Servicios, verdaderos Ministerios a nivel local, que administran los principales servicios urbanos. En la actualidad existen ocho Delegaciones de Servicios: Obras y Servicios Urbanos; Hacienda, Rentas y Patrimonio; Educación; Circulación y Transportes; Saneamiento y Medio Ambiente; Sanidad, Beneficencia y Servicios Asistenciales; Abastos y Mercados; y Seguridad y Policía Municipal (4). A estas

se une la Gerencia de Urbanismo de la que se habla más adelante. La creación de las Delegaciones, que agilizó el funcionamiento de los servicios municipales, dándoles un cierto aire «tecnocrático», supuso la relegación de los concejales a un lugar secundario.

Si en el orden sectorial el régimen especial aporta las Delegaciones de Servicios, en el orden territorial aporta las Juntas Municipales de Distrito, que podrían haber servido para estructurar espacialmente la acción municipal, pero que por su falta de coordinación con las Delegaciones, verdadero cauce de la acción municipal, y su alejamiento de la base ciudadana, languidecen como reductos burocráticos.

Es de destacar el papel clave del Alcalde en la administración del municipio: es el Presidente del Pleno, de la Comisión Municipal de Gobierno (órgano ejecutivo formado por los Tenientes de Alcalde, los delegados de Servicio y cuatro concejales) y del Consejo de la Gerencia de Urbanismo. Nombra a los Tenientes de Alcalde, a los delegados de Servicio, al Gerente de Urbanismo y a los presidentes de las Juntas del Distrito. En la práctica, el Alcalde a nivel municipal cumple un papel similar al del Gobernador Civil a nivel provincial: es un delegado del Gobierno con competencias muy amplias para desempeñar y organizar el gobierno local, apoyado en los delegados de Servicio y en los concejales de confianza, a los que está facultado para colocar en los cargos de gobierno más importantes, relegando al resto del Concejo a un papel secundario, casi exclusivamente consultivo.

La Gerencia Municipal de Urbanismo fue creada por acuerdo municipal el 27 de noviembre de 1964. Su nacimiento estaba previsto en la Ley y el Reglamento del Área Metropolitana de Madrid, que se ocupan asimismo de su competencia, asignándole como función la gestión urbanística en el término municipal de Madrid, con posibilidad de actuar en otros términos del Área Metropolitana previo acuerdo de COPLACO. Su Consejo rector es su órgano colegiado presidido por el Alcalde de Madrid, cuyos miembros proceden en su totalidad del Ayuntamiento con la excepción de un representante de COPLACO. Tiene personalidad jurídica independiente y funciona en la práctica asimilada a las Delegaciones de Servicios del Ayuntamiento, aunque con mayor autonomía. Se ha hecho cargo de todas las competencias urbanísticas municipales y su actuación ha planteado en la práctica problemas de coordinación o disparidad de criterios con COPLACO.

## III. PRINCIPALES PROBLEMAS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

### COORDINACIÓN SECTORIAL

Es importante detenerse en la función de coordinación explícitamente asignada a la COPLACO. Los distintos Departamentos ministeriales y los Organismos autónomos que intervienen sectorialmente en la configuración del espacio metropolitano están en su mayor parte representados en COPLACO, lo que parece en principio una garantía para la coordinación de su actuación en el Área Metropolitana.

Sin embargo, el artículo 45 de la Ley del Suelo afirma que el planeamiento no limita las competencias de los distintos Departamentos, que por otro lado conservan sus competencias en cuanto al gasto; si a esto unimos la organización estanca de los Ministerios y la competencia administrativa entre los organismos, e incluso el funcionamiento, se explica la autonomía con que cada Departamento toma sus decisiones olvidando la necesaria coordinación, que llega hasta el olvido de las directrices del Plan o su modificación en el planeamiento sectorial o especial. En este sentido hay que señalar la importancia de las decisiones de los Departamentos con capacidad de inversión en infraestructuras y en equipamientos, de los que el ejemplo típico es el Ministerio de Obras Públicas, con competencia en carreteras, ferrocarriles y obras hidráulicas, y cuyas decisiones en infraestructura configuran irreversiblemente el territorio.

La adscripción institucional de la Comisión del Área al Ministerio de la Vivienda no es ninguna ventaja en lo que respecta a la coordinación sectorial, en la medida en que se trata de un Departamento especializado más, que difícilmente puede ejercer la coordinación entre iguales celosos de sus respectivas competencias.

Antes de abandonar la coordinación, es importante señalar el papel de la planificación socio-económica de orden nacional, realizado por el *Ministerio de Planificación del Desarrollo* (5) a través de los Planes de Desarrollo cuatrienales, y próximamente del que parece se llamará «Esquema Nacional del Territorio», una de cuyas funciones es suministrar directrices al planeamiento territorial de ámbito inferior.

En la formación social española, caracterizada económicamente por el crecimiento acelerado en una estructura dominada por el capitalismo monopolista de Estado, el principio de subsidiariedad del Estado consagra la dominancia de los grupos dominantes en la economía. En consecuencia, el papel del Ministerio de Planificación del Desarrollo es secundario, y el cumplimiento de la planificación económica «indicativa» por él realizada depende exclusivamente de su adecuación a los intereses de los grupos capitalistas dominantes.

Por otro lado, la planificación económica es muy poco respetada aún al interior de la propia Administración por el mismo principio de competencias administrativas y de radical separación entre los órganos de planeamiento «indicativo» y los órganos de inversión, y sus directrices especiales no son tampoco recogidas por el planeamiento urbanístico, que las tacha de irrealidad, ante su falta de medios para instrumentarlas en la práctica. Como ejemplo se puede señalar que mientras el Ministerio de Planificación pretende una política de congelación del crecimiento de Madrid, COPLACO trabaja bajo la hipótesis aproximada de una duplicación de la población al año 2000, por entender que Planificación no tiene medios, principalmente recursos presupuestarios, para llevar a cabo la política de freno al creci-

(4) Recientemente ha sido creada una nueva Delegación: la de Relaciones Sociales, encargada, al parecer, de las relaciones con las Asociaciones de Vecinos.

(5) Reducido actualmente a una Subsecretaría adscrita a la Presidencia del Gobierno.



miento, y las actuaciones de los Departamentos que controlan el gasto no parecen seguir esas directrices.

Sin embargo, tanto la planificación socio-económica como la territorial parecen estar entre los intereses de los nuevos sectores ascendentes del capital financiero, con lo cual es probable que la asunción de su racionalidad por los órganos planificadores de ambos niveles, que parece acelerarse en los últimos años, proporcione a éstos el apoyo de aquellos grupos económicamente hegemónicos y en un plazo relativamente corto veamos aparecer una planificación más realista y coherente. Esta tendencia se verá favorecida por la progresiva tecnificación de los diferentes órganos administrativos, por la modificación de las estructuras institucionales hacia una mayor flexibilidad y por la progresiva desaparición de las capas burocráticas instaladas en la Administración tras la guerra civil, cuya capacidad técnica es más que dudosa.

## **COORDINACIÓN INTERPROVINCIAL**

Un problema importante lo constituye la coordinación urbanística cuando los problemas sobrepasan las fronteras administrativas. Por el momento veamos cómo se produce la coordinación interprovincial en el caso de Madrid.

Ya hemos visto que COPLACO tiene las competencias urbanísticas en el plano provincial por el hecho de actuar como Comisión Provincial de Urbanismo, con lo cual sus competencias (no todas) desbordan el ámbito legal del Área Metropolitana, evidentemente estrecho.

Sin embargo no todas las repercusiones del fenómeno metropolitano se terminan en el límite provincial, lo que explica la necesidad de una coordinación interprovincial.

En las provincias vecinas existen dos órganos urbanísticos a nivel provincial: la Diputación, cuya competencia son los Planes provinciales, prácticamente inexistentes, y con una función subsidiaria, de apoyo y de control de la actividad urbanística de los municipios, también poco importante, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo y de Servicios Técnicos, en las que están representados los distintos Ministerios interesados, cuya finalidad principal, en la práctica no demasiado bien realizada, es la coordinación territorial de las actividades de sus Departamentos. En la práctica, ni la Diputación coordina suficientemente las actuaciones municipales, ni la Comisión de Urbanismo las actuaciones sectoriales, siendo más bien ambas entidades el encuentro conflictivo de las competencias que se pretenden coordinar.

Hacia el exterior ocurre algo parecido: si sectorialmente existe alguna coordinación interprovincial ésta se realiza desde luego en el correspondiente Departamento ministerial al margen de las relaciones entre los órganos provinciales. Estos, el Gobernador Civil y la Diputación, se dedican básicamente a competir con sus vecinos por los favores de la Administración Central y por la defensa a ultranza de los intereses dominantes a nivel provincial.

En el campo del urbanismo, si alguna coor-

dinación interprovincial se puede efectuar es a partir del Ministerio de la Vivienda y en particular de la Dirección General de Urbanismo (D.G.U.), pero en la práctica cualquier voluntad en este sentido está paralizada por los reflejos defensivos de los intereses locales. En el caso de Madrid un nuevo elemento contribuye a dificultar esa coordinación: COPLACO, con capacidad técnica muy superior a los organismos de las provincias vecinas, ve rechazados sus esfuerzos de coordinación por los reflejos defensivos de los vecinos frente a la posible injerencia del «poderoso» Madrid en sus intereses, siendo cierto que el diálogo nunca sería entre iguales, y asimismo parece que la D.G.U. se muestra reacia a coordinar organismos cuando uno de los cuales, COPLACO, tiene jerarquía y capacidad competitivas con ella misma.

Cara al futuro, la puerta cerrada al fenómeno regional que caracteriza al Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local, que consagra a la provincia como principal ámbito mediador entre el Estado y el municipio, no parece que pueda contribuir a solucionar estos problemas que traspasan evidentemente los límites provinciales y configuran una realidad de orden superior.

## **COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANOS URBANÍSTICOS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Resumiendo lo explicado a lo largo de este trabajo, en la provincia de Madrid prácticamente sólo hay dos niveles en la administración específicamente urbanística:

nivel central: COPLACO.

nivel local: Ayuntamientos.

El nivel provincial, tanto a nivel de las Entidades Locales provinciales (Diputación) como de la Administración Central periférica, está prácticamente incluido en la central, pues COPLACO ejerce las funciones de Comisión Provincial de Urbanismo.

Los Ayuntamientos tienen competencia en la redacción de los Planes locales, en la ejecución del planeamiento y en general en todo lo relativo a la gestión urbanística. COPLACO tiene competencia en cuanto a la redacción y aprobación del planeamiento de ámbito comarcal y provincial, en la aprobación del planeamiento local, especialmente en lo relativo a su coordinación con el planeamiento de los municipios vecinos y del planeamiento comarcal, y en general en todo lo referente a la supervisión y control de la gestión municipal.

En el caso del municipio de Madrid, la jerarquía del Ayuntamiento por su carácter de capitalidad, y en especial la existencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo; prevista en la propia Ley del Área para delimitar las competencias municipales, poco claras en la época de la Comisaría de Urbanismo, refuerza la autonomía municipal y establece una singularidad marcada respecto al resto de la provincia, pues aquí COPLACO encuentra un organismo con capacidad de diálogo competitiva.

Sin embargo, es más difícil de delimitar su relación con COPLACO, a la cual legalmente está sometida en sus competencias. COPLACO legalmente fiscaliza toda la actividad

de la Gerencia e incluso puede actuar al margen de ella, lo cual en principio complica la autonomía de Gerencia en su marco territorial y competencias específicas. Sin embargo, en la práctica, la Gerencia municipal, respaldada en el Ayuntamiento de la capital, con respecto al cual COPLACO ocupa un escalón jerárquico superior en teoría, pero poco reflejado en la realidad, goza de una autonomía considerable dentro del término municipal madrileño. Este hecho es importante a la hora de estudiar el funcionamiento de ambos órganos, pues los agentes sociales representados en ambos no coinciden forzosamente como la práctica parece demostrar.

En el resto de la provincia el esquema, teóricamente tan sencillo y aceptable, presenta considerables dificultades para su funcionamiento práctico.

Por parte de los Ayuntamientos se experimenta una clara falta de adecuación entre sus necesidades y los medios de que disponen para hacerles frente, empezando por su organización interna y por su escaso personal, técnicamente poco formado, y terminando por la debilidad de su presupuesto. En particular los municipios en los cuales los efectos del desarrollo metropolitano se están haciendo sentir aceleradamente, de los cuales muchos son exteriores al Área Metropolitana legal, se encuentran con una escasez de recursos trágica.

Por lo que respecta a la COPLACO los problemas se plantean desde el momento en que las Entidades Locales están representadas en la Comisión en franca inferioridad con respecto a la Administración Central. Esta inferioridad es mucho más patente si descontamos al municipio de Madrid y especialmente al exterior del Área Metropolitana, donde los municipios no cuentan con ningún representante propio, sino que están todos indirectamente representados por el Presidente de la Diputación, uno más entre los treinta miembros del Pleno de la Comisión, y ello pese a que en los últimos años los municipios de crecimiento más acelerado se encuentran precisamente en esta corona exterior al Área Metropolitana.

De esta escasa representación de los municipios en la Comisión del Área resultan problemas, tanto por lo que ello supone de alejamiento de la COPLACO de las fuentes directas de información, como por la dificultad en conseguir que los municipios asuman como propias decisiones en las que poco o nada han participado. Si consideramos también que es precisamente a los municipios a quienes compete generalmente la instrumentación de esas decisiones, la ejecución real del planeamiento, y que sin embargo COPLACO carece de autoridad sobre las Entidades Locales, podemos deducir las dificultades que encuentra para ejercer las competencias fiscalizadoras con el rigor necesario. La completa independencia institucional de los Ayuntamientos con respecto al Ministerio de la Vivienda, y su absoluta dependencia del Gobierno a través del Gobernador Civil, establece una relación tradicionalmente nada cordial, que llega en ocasiones a un franco antagonismo en defensa de las competencias respectivas, que hasta el momento sólo tiene efectos negativos, contribuyendo en gran medida a la irracionalidad del desarrollo metropolitano.