

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET URBANISATION

35.071.5(44):711

Resumen del libro del mismo título, de François d'Arby. Editado por Berger-Levrault, Paris, 1968, 301 pp.

ORGANIZACION DE LA SCET (*) Y DE LAS SOCIEDADES DE ORDENACION URBANA

1. Presentación general

Las sociedades locales de economía mixta y la SCET han sido creadas para proporcionar aquellos bienes de equipo público que la Administración no podía o no deseaba

(*) Société Centrale pour l'Équipement du Territoire.

realizar por sí misma. Es necesario ver, en primer lugar, qué son estos organismos y en qué consisten las operaciones que se les confían.

1.1 PRESENTACIÓN JURÍDICA

El Derecho sólo nos informa con mucha imperfección sobre las estructuras de estos organismos, y la descripción jurídica debe ser completada por una descripción de carácter más sociológico.

1.1.1 *Los órganos*

Las sociedades locales de economía mixta creadas a partir de 1950 y la SCET tenían por objeto proporcionar determinados bienes de equipo público, considerados como elementos necesarios de una política de ordenación del territorio. Progresivamente se fue descubriendo que estos organismos desarrollaban su acción principalmente en el campo de la ordenación urbana.

El decreto de 20 de mayo de 1955, modificado y parcialmente integrado en el código de la administración municipal, constituye el texto base de las sociedades de economía mixta, formando, en cierto modo, el derecho común de dichas sociedades en las cuales participan las colectividades locales.

Sin embargo, no es por la simple aplicación de estos textos por lo que son creadas dichas sociedades, sino por la aplicación de textos particulares anteriores al decreto de 20 de mayo de 1955, y hoy aparecen como uno más de los distintos casos particulares del régimen general.

La SCET, o Sociedad Central para el Equipo del Territorio, se ha definido como «una sociedad anónima que funciona bajo la égida de la Administración y con un espíritu de servicio público». Su origen se debe tanto a la creación de las sociedades de ordenación regional como a la constatación de la necesidad de realizar equipos urbanos paralelamente a la construcción. En la medida en que la fórmula de sociedades de economía mixta estaba prevista para la realización de equipos públicos, la Caja de Depósitos y Consignaciones consideraba la creación de un organismo destinado a proporcionar a estas sociedades una

asistencia financiera y administrativa.

Esta nueva sociedad tiene por objeto facilitar la ejecución de las obras emprendidas por colectividades públicas o por organismos constituidos con su ayuda con vistas al equipamiento, a la ordenación o a la puesta en explotación de regiones o zonas industriales, agrícolas o de vivienda. Así, pues, la SCET se define como una sociedad de servicio, cuya misión es prestar su ayuda a los organismos encargados de la realización de las obras que son jurídicamente responsables.

En contra de lo que algunas veces se ha afirmado, la SCET no es una sociedad de economía mixta. En efecto, si bien alguno de sus accionistas son personas de derecho público, su capital está íntegramente compuesto por dinero privado. Sin embargo, su carácter público queda claramente reflejado en la composición de su consejo de administración, que es sensiblemente el mismo que el de una sociedad de economía mixta.

1.1.2 *Campos de intervención*

Aunque la SCET esté asociada a muchas y diferentes categorías de sociedades de ordenación y equipo con participación de colectividades locales, sólo nos interesan ahora aquellas que hacen referencia a la ordenación urbana.

El principal campo de intervención de la SCET lo constituyen las zonas de vivienda, que a partir de 1958 encuentran su forma actual con la creación de las ZUP, es decir, de las zonas a urbanizar con prioridad. Adquieren gran importancia estas zonas de extensión en la periferia de las

aglomeraciones para la expansión urbana, y así lo ha hecho notar claramente el V Plan. Además, las filiales de la SCET, que son aquellas sociedades de economía mixta con las cuales la SCET mantiene un acuerdo de economía general, cualquiera que sea su participación, siempre minoritaria en el capital de dichas sociedades, han sido hasta ahora el elemento esencial de la realización de estas zonas. Así, el 31 de diciembre de 1966, de 173 ZUP creadas, 109 estaban en estudio o en realización por filiales de la SCET. Es más difícil de medir su aporte cualitativo, pero se puede, de cualquier forma, afirmar que no es en absoluto despreciable.

Las zonas industriales constituyen el segundo campo en importancia de intervención de la SCET y de sus filiales. Los principios que rigen los procedimientos de estas zonas son los mismos que para las zonas de vivienda (adquisición del terreno por un organismo público, o si es necesario, expropiación; programación y coordinación de los equipos por un solo ejecutor, que puede ser una sociedad de economía mixta; reparto de las cargas de equipo entre las colectividades públicas y los usuarios). Cuantitativamente las cifras que indican la intervención de la SCET en este campo son significativas, y desde el punto de vista cualitativo, la intervención de la SCET ha permitido establecer normas sobre los bienes de equipo necesarios para diferentes categorías de zonas industriales según su tamaño y según el tipo de actividad que sería implantada.

Respecto a la renovación urbana se observa una debilidad en relación con las anteriores actuaciones de la SCET; sólo representa el 12 por 100 de los gastos de operaciones realiza-

das por las sociedades de ordenación urbana a las cuales la SCET presta su asistencia, y ello es debido a un fenómeno de tipo general, el del retraso adquirido en Francia por la renovación urbana.

1.2 LA SCET Y SUS FILIALES COMO ORGANIZACIÓN

1.2.1 *La noción de organización*

En la realización de las operaciones crediticias rurales concedidas a las sociedades de economía mixta, el elemento permanente, el núcleo central de la organización, su «sistema funcional», está constituido por el conjunto de servicios, estrechamente relacionados entre ellos, que la SCET y las diferentes sociedades de ordenación ponen a disposición de las colectividades. Forman un todo fuertemente estructurado y jerarquizado que se describe a continuación.

1.2.2 *Los fundamentos de la cohesión*

Este conjunto que constituyen los servicios de las sociedades de ordenación y de la SCET encuentra su cohesión en el convenio de administración general. Jurídicamente el convenio de administración general se presenta como un convenio concluido entre una sociedad y uno de sus administradores. De entre las tareas así confiadas a la SCET algunas son puramente materiales, como ocurre, por ejemplo, con la tenencia de la contabilidad, la gestión personal, el establecimiento de un cierto número de documentos administrativos o fiscales que conciernen bien a la sociedad en sí misma o bien a las operaciones de las que está encarga-

da, etc. Otras, por el contrario, no pueden considerarse como una simple prestación de servicios, sino como un reparto de funciones en el seno de una organización, y es precisamente este reparto de funciones quien asegura, por sí mismo y por las representaciones subjetivas que origina, la cohesión.

La existencia de un personal común a la SCET y a sus filiales es el elemento que más contribuye a dar su unidad a la organización que constituyen. También constituye un importante elemento de cohesión la gestión común de la tesorería de las sociedades combinada con las funciones bancarias de la SCET.

1.2.3 *Las estructuras de la organización*

La SCET y las sociedades de ordenación urbana tuvieron en un principio una estructura de dos escalones, pero pronto se vio la necesidad del establecimiento de un tercer escalón—delegaciones regionales—intermediario entre la sociedad y los servicios centrales.

Hasta ahora las sociedades de ordenación tenían un doble papel: ser, fundamentalmente por su consejo de administración, el marco de discusión con las administraciones que tenían la responsabilidad de las operaciones, y por sus servicios propios, ser un escalón de contacto y de ejecución de las misiones encomendadas. Para reforzar estas sociedades se debe elevar el nivel de cualificación de los directores y de los mandos de las sociedades, modificar ciertas normas de funcionamiento, actualmente en uso, que dejan poco lugar a la iniciativa de los directores de sociedades. Las delegaciones

regionales son normalmente responsables de la puesta a punto y de la realización de las operaciones de equipo, dedicándose casi exclusivamente al equipo urbano y turístico. El reparto de competencias entre las delegaciones regionales y los servicios centrales se realiza teóricamente de la siguiente forma: los directores delegados son los encargados de preparar los programas de operaciones de las sociedades teniendo, por tanto, la responsabilidad de su puesta a punto técnica, administrativa y financiera, así como la responsabilidad de aplicar estos programas. Sin embargo, en algunos campos es exigible y conveniente una cierta centralización.

Existen unas grandes vinculaciones entre la SCET y la Caja de Depósitos, lo cual es perfectamente natural, ya que esta última es la fuente de financiación de la que se surte la SCET, que se estructura en una dirección general y tres direcciones: operacional, técnica y financiera.

2. **Relaciones con las colectividades locales**

2.1 **PUNTOS DE VISTA RESPECTIVOS DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA SCET**

2.1.1 *Necesidad de recurrir a organismos especializados; punto de vista de los municipios*

El creciente desfase que se ha manifestado a lo largo de estos últimos años entre las tareas que las ciudades debían acometer para hacer frente a su expansión y los medios de que disponían, explica por qué se

han encontrado en la obligación de recurrir a organismos especializados.

Esta insuficiencia de la administración municipal se manifiesta, en primer lugar, en la falta de personal especializado en los ayuntamientos, lo que hace que, incluso en aquellos casos en los que al frente de los servicios técnicos se encuentra un ingeniero, resulte muy difícil añadir a las tareas cotidianas de gestión el trabajo que representa la realización de, por ejemplo, una ZUP. En segundo lugar, se plantean los municipios la dificultad de la financiación por falta de recursos, y es por ello por lo que se acude a la SCET, para que sea esta sociedad quien asegure la buena marcha financiera. La complejidad de los procedimientos administrativos impuestos a las colectividades locales puede también ser uno de los motivos por los que se justifique la existencia de sociedades de ordenación.

De la situación de la administración municipal anteriormente descrita, los alcaldes llegan generalmente a la conclusión de que es necesario recurrir a organismos especializados para emprender operaciones de mejora importantes, y sobre todo para las ZUP, aunque, sin embargo, mantengan discrepancias con respecto a las diferentes formas de ayuda exterior.

2.1.2 *Actitud de la SCET con respecto a las colectividades*

En materia de equipo urbano y turístico la SCET, y entendemos con ello el conjunto de la dirección y de los mandos de esta sociedad y de sus filiales, se define a sí misma como una herramienta de las colectividades locales.

La SCET, debido a que aporta a las colectividades locales medios suplementarios de acción, se considera como una fuerza de descentralización, pero esto sólo es posible si mantiene una cierta autonomía frente al Estado. La SCET puede, gracias a la independencia que le proporciona su estatuto y el de las sociedades de ordenación, apoyar el punto de vista de las colectividades locales frente al del Estado.

El hecho de que la SCET se considere a sí misma al servicio de las colectividades locales no impide que, cada vez que entre en juego un punto de vista técnico o financiero, utilice todo su poder de persuasión para hacer prevalecer su punto de vista frente a los municipios, y no dudará en enviar de París sus mejores especialistas para convencer a su interlocutor. Sin embargo, no es infrecuente que prevalezca la opinión contraria del alcalde.

2.2 RELACIÓN ENTRE MUNICIPIOS Y ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN

Las relaciones que se establecen entre las colectividades locales y las sociedades de economía mixta de ordenación, y a través de ellas con la SCET, se inscriben en un cierto marco jurídico que servirá de hilo director para analizar el contenido de esas relaciones.

Los lazos jurídicos establecidos entre las colectividades y las sociedades de ordenación son de dos tipos: por una parte, las colectividades realizan con esas sociedades un cierto número de convenios relativos a operaciones determinadas; por otra parte, son, al mismo tiempo que la

SCET, la Caja de Depósitos y un cierto número de personas públicas y privadas, accionistas de esas sociedades. Esos dos tipos de relaciones han existido siempre, pero la distinción entre ambas podía parecer menos importante que ahora en los primeros tiempos de las sociedades de ordenación. Parece que la primera intención fuera crear sociedades de economía mixta para una operación determinada, y en buen número de las primeras sociedades participaba un solo municipio. Además, como ya se ha dicho, las operaciones de equipo urbano no eran confiadas a las sociedades por la colectividad local interesada, sino por el Estado, realizando solamente la comunidad local convenios con las sociedades de ordenación para el cumplimiento de su misión. Además esos convenios podían aparecer como uno de los aspectos del control que la colectividad ejercía, en tanto que accionista mayoritario, sobre una sociedad que no trabajaba más que para ella.

A medida que en las sociedades de ordenación participan varios municipios, el hecho de una colectividad ser accionista de una sociedad no le permitía ejercer un control directo. En efecto, la mayoría del capital social no pertenecía ya a una, sino a varias colectividades locales, y de ahí la importancia de los convenios particulares que determinan las relaciones entre colectividades y sociedades de ordenación para operaciones determinadas. Paralelamente, estaba mejor determinada la responsabilidad propia de los municipios en las operaciones de equipos urbanos, confiándose a las sociedades de ordenación sus operaciones y definiéndose sus obligaciones por un convenio de concesión concluido con la

colectividad local interesada. Así la concesión se convertía en el elemento jurídico esencial a partir del cual se establecerían las relaciones entre colectividades locales y organismos de ordenación urbana.

3. Relaciones con las autoridades del Estado en el departamento

3.1 INTERVENCIÓN DE LOS PREFECTOS

La actitud de los prefectos con respecto a la SCET y sus filiales llama la atención del observador por su ambivalencia, que intenta tanto la flexibilidad de funcionamiento como dar a esos organismos su estatuto de Derecho privado. Por una parte, los prefectos han intentado usar esta flexibilidad en su propia estrategia, la posibilidad que daba de no hacer caso de reglamentaciones demasiado rígidas o de procedimientos molestos. Por otra parte, era necesario impedir que esta facilidad de funcionamiento pueda volverse contra su actuación y el control que intentan ejercer sobre el conjunto de administraciones del departamento.

En un cierto número de departamentos fueron los prefectos quienes tomaron la iniciativa de suscitar la creación de una sociedad de economía mixta bajo la égida de la SCET y apoyaron con su influencia, tanto en las colectividades locales como en las administraciones centrales, la implantación de ésta en sus departamentos. No es extraño, por otra parte, que algunos prefectos, cuando la urgencia de un asunto se acomodaba mal con la lentitud administrativa, hayan pedido a la SCET, por intermedio de sus filiales, bien la compra de un terreno o bien el fi-

nanciamiento previo de un equipo público para el cual las subvenciones tardaban mucho en concederse.

En tanto que autoridad tutelar, el prefecto comparte sus poderes con las autoridades centrales, pero la tendencia dominante ha sido la de descentralizar en su beneficio una gran parte del control. El prefecto se ve así obligado a aprobar la mayor parte de las decisiones de las colectividades locales que condicionan la intervención de las sociedades de ordenación. Los más importantes de estos actos son, por una parte, la deliberación por la cual las colectividades deciden participar en el capital de la sociedad, y, por otra, el tratado de concesión o cualquier otro contrato por el cual confían una operación a la misma sociedad.

El procedimiento normal para la aprobación de la participación de municipios (o grupos de municipios) y de los tratados de concesión es actualmente, en materia de ordenación urbana, la ordenanza prefectoral.

La presencia de un comisario del Gobierno en las sociedades de economía mixta en las que participan las colectividades locales ha sido prevista por el decreto del 20 de mayo de 1955, así como los textos particulares a los diferentes tipos de esas sociedades. Salvo disposiciones particulares aplicables a algunos tipos específicos de sociedades, el comisario del Gobierno es de derecho el prefecto del departamento en el que la sociedad ejerce su actividad. Si la sociedad extiende su intervención sobre varios departamentos, el comisario del Gobierno es generalmente el prefecto del departamento en el que la sociedad tiene su sede social, y desde 1964 es generalmente el prefecto de la región.

En lo concerniente a las sociedades de ordenación urbana, un decreto de 19 de mayo de 1959 precisa que el comisario del Gobierno está particularmente encargado, bajo la autoridad del ministro de la Construcción y del o de los ministros interesados, de controlar la oportunidad técnica de las operaciones a llevar a cabo y las modalidades generales de su realización.

Las prerrogativas reconocidas al comisario del Gobierno sólo tienen efecto si el consejo de administración y la asamblea general son realmente órganos de discusión y de decisión. Pero, al menos en lo concerniente a las sociedades de ordenación urbana, no siempre es éste el caso, y es sobre todo por el desarrollo de relaciones «informales» con el director de la sociedad o el representante de la SOET por donde los prefectos han buscado el medio de cumplir su misión. Incluso algunos han intentado sistematizar estas relaciones informales.

3.2 INTERVENCIÓN DE LOS SERVICIOS DEPARTAMENTALES

3.2.1 *Las direcciones departamentales del equipo*

Desde su creación en 1966, estas direcciones se han convertido en el principal servicio técnico departamental competente para conocer los problemas de ordenación urbana y para aconsejar a los prefectos sobre los aspectos técnicos de estos problemas. Se trata de una situación nueva: la unificación de los servicios departamentales de la construcción y de puertos y caminos, la creación de servicios regionales de equipos, la fusión de los ministerios de

la Construcción y de Obras Públicas en un solo Ministerio de Equipement, modifican profundamente las condiciones de intervención de las sociedades de ordenación urbana y de la SCET.

3.2.2 INTERVENCIÓN DE LOS TESOREROS-PAGADORES GENERALES

La intervención de los tesoreros-pagadores generales está ligada al control económico y financiero de las operaciones de las colectividades, locales y de sus concesionarios. Interviene sobre todo como consejero en las sociedades de ordenación. Este papel está expresamente previsto por la circular de 7 de agosto de 1964, que invita a los prefectos a recurrir ampliamente a sus servicios, comunicándole los diferentes documentos para estudio y pidiéndole, en su caso, que asista a las sesiones de los consejos de administración y de las asambleas generales. La consulta debe tener lugar principalmente en el momento de creación de la sociedad y de la determinación de su programa, pero puede también realizarse sobre el funcionamiento cotidiano de la sociedad.

4. La SCET y las administraciones centrales

La incapacidad de las colectividades locales para hacer frente a todas sus nuevas obligaciones no sería por sí misma suficiente para explicar el papel que la SCET y sus filiales han desempeñado en la realización de las grandes operaciones de urbanismo. No explica, por qué es la Caja de Depósitos y Consigna-

ciones, organismo cuya primera vocación es financiera, y no las administraciones técnicas del Estado, quien ha proporcionado esta asistencia a las colectividades locales. La inadaptación de la Administración estatal es en gran medida la causa del éxito de la SCET.

4.1 OBSTÁCULOS CON LOS CUALES HA CHOCADO LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA URBANA

La dispersión de responsabilidades entre las diferentes administraciones ha tenido efectos nefastos en materia de política urbana.

La dispersión de competencias no facilitaba la tarea del Ministerio de la Construcción, que no tenía poder de arbitraje y no disponía de créditos más que en algunos sectores limitados. Esto explica que el Ministerio de la Construcción haya encontrado las mayores dificultades para definir una política, tanto en materia de urbanismo propiamente dicha, para definir los objetivos y los medios de la urbanización, como en materia de ordenación rústica y de equipamiento.

Con respecto al problema del financiamiento, se plantea un problema de coordinación, ya que la ayuda del Estado para el equipo de nuevos conjuntos urbanos reviste dos formas diferentes: por una parte, el financiamiento previo de las adquisiciones de predios y de la puesta a punto del suelo; por otra, la concesión y el pago de subvenciones para ciertos trabajos de infraestructura y los equipos de superestructura. Sólo una coordinación eficaz de las iniciativas y de las participaciones financieras de las colectividades lo-

cales, de los programas de construcción de viviendas, de las intervenciones de los ministerios que participan en la financiación de equipos urbanos, puede asegurar la coherencia de las inversiones y de las realizaciones en los diversos estadios de elaboración y de avance de proyectos. Con este fin se han creado procedimientos especiales.

Las dificultades de adaptación de la Administración se agravan por la concentración de poderes al nivel de los servicios centrales. La desconcentración, en el campo de la política urbana, es un factor innegable de eficacia, pues permite mucho más fácilmente una coordinación entre todos los organismos y ministerios interesados. Pero en este punto se tropieza con la estructura extremadamente centralizada y jerarquizada de la administración francesa, de la que el Ministerio de la Construcción no es más que un ejemplo típico.

Completamente absorbida por la reanimación de los asuntos particulares de la Administración central, no tiene ya la posibilidad de definir una política de urbanismo coherente. Al mismo tiempo, para que esta ausencia de doctrina no se traduzca en una heterogeneidad demasiado grande en las decisiones tomadas en el nivel local, la Administración central juzga indispensable examinar por sí misma los detalles de los asuntos. Se encuentra así encerrada en un verdadero círculo vicioso.

4.2 CONSECUENCIAS, PARA LA SCET, DE LAS INADAPTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La SCET ha sabido configurarse una estructura territorial bastante

bien adaptada a su tarea. Con los directores de sociedades, y sobre todo con sus directores regionales, tiene en el mismo lugar en que desarrolla su actividad, hombres de un alto nivel de cualificación y poseedores de amplios conocimientos de los problemas locales.

Es cierto, sin embargo, que la SCET no escapa a una cierta centralización y el volumen de los asuntos tratados la obliga a considerar la posibilidad de dejar mayor iniciativa a los directores regionales y a los de sociedades. Pero parece que, gracias al juego de relaciones personales y de procedimientos informales, han podido evitarse los inconvenientes más graves de la burocracia.

En cualquier caso, parece ser que la SCET estaba mucho mejor adaptada que el Ministerio de la Construcción para proceder de manera muy empírica en un principio y para elaborar progresivamente, en un campo totalmente nuevo, la doctrina necesaria. Como el Ministerio de la Construcción, la SCET ha buscado en la centralización la homogeneidad de sus intervenciones, pero ha sabido encontrar un mejor equilibrio en el reparto de responsabilidades y, por tanto, asegurar una mejor circulación de la información en el interior de su organización. Así, pues, la SCET, sin gozar de ningún estatuto oficial en el aparato del Estado, ha aparecido frecuentemente como el interlocutor normal de las administraciones en el campo del equipo urbano. Como tal, la SCET lo es además por su participación en la elaboración de diferentes textos para la ejecución de la política de urbanización.

Es, a fin de cuentas, la incoherencia con la que el Estado ha partici-

pado en la financiación de los equipos urbanos en las nuevas zonas de viviendas lo que, más que cualquier otro motivo, ha convertido a la SCET en indispensable y ha sido el origen de su poder.

LOS CAMBIOS DE LA ADMINISTRACION DEBIDOS A LA EXPANSION URBANA

5. Estudio teórico del papel de la SCET

5.1 UTILIZACIÓN DE ALGUNOS NUEVOS CONCEPTOS

5.1.1 *Concepto de administración de misión y su aplicación a la SCET*

El origen del concepto de administración de misión se encuentra en un artículo de Edgar Pisani. En este artículo, Pisani constataba que ni los servicios administrativos del Estado ni las colectividades locales se habían mostrado capaces de realizar un cierto número de acciones que implican una política de ordenación del territorio. Deducía que era necesario no sólo reformar los servicios culpables, sino establecer una nueva distinción entre dos tipos de administraciones: la administración de misión y la administración de gestión.

Dos son los elementos que caracterizan la administración de misión: un elemento formal, que consiste en la utilización de procedimientos que permitan la adaptación de los distintos medios a los fines que hay que prever a largo plazo y que al mismo tiempo están sujetos a revi-

siones constantes, y un elemento orgánico, que consiste en la constitución de un equipo provisional ligado a la tarea a desempeñar. Ahora bien, si la distribución entre administración de gestión y de misión es bastante explícita en las palabras de Pisani, no ocurre lo mismo con la naturaleza de sus respectivas tareas.

De hecho, si la administración francesa ha adquirido el carácter de una administración de gestión, es debido a que se ha desarrollado en un país con una demografía relativamente estable. Desde que el equilibrio se rompe, desde que una fuerte expansión urbana se conjuga con una mayor necesidad de equipo colectivo, es todo el equilibrio de la acción administrativa el que se somete a revisión y no sólo una parte de ésta. Es toda la administración la que debe adaptarse a un contorno que se transforma rápidamente. Se pierde al mismo tiempo todo criterio que permita distinguir lo que es misión y lo que es gestión.

5.1.2 NOCIÓN DE DESMEMBRACIÓN

El concepto de «desmembración del poder público» es complementario del de administración de misión, y muchas veces los organismos acusados de ser desmembraciones del Estado o de las colectividades locales son administraciones de misión a las que no se les reconoce este título. Sin embargo, son sobre todo los informes públicos del Tribunal de Cuentas los que han consagrado la noción de desmembración del poder público. El Tribunal, desde hace varios años, incluye en este vocablo un cierto número de organismos creados por la administración, y cuya característica común es librarse de las

reglas de la contabilidad pública y, por tanto, de su control.

De los análisis del Tribunal de Cuentas se deduce que la noción de desmembración se define desde un punto de vista contable. Hay desmembraciones cada vez que se crea un organismo cuyas cuentas escapan total o parcialmente a los principios del derecho presupuestario o financiero. El principal reproche formulado por el Tribunal, con respecto a esas desmembraciones, es que escapan al control de regularidad que deben normalmente ejercer sobre todo gasto público de las autoridades administrativas los contables públicos y el mismo Tribunal. Accesoriamente, el Tribunal formula otros reproches, que proceden de una pre-ocupación de sana gestión de las finanzas públicas, ya que, superponiendo nuevos organismos a los ya existentes, se corre el riesgo de incrementar el costo de funcionamiento de los servicios públicos. Además, la creación de organismos administrativos de Derecho privado produce un aumento de la remuneración de los funcionarios en ellos destinados, lo que es un problema de tipo financiero y al mismo tiempo de moral administrativa.

De las afirmaciones del Tribunal de Cuentas se podría pensar que convierte un problema que, en su origen, era de procedimiento y de control contable en un problema de fondo. La alteración de la noción de servicio público y el desplazamiento y dispersión de responsabilidades nos conducen a un problema político, al de la subordinación de los órganos administrativos a las directrices y al control de los representantes elegidos.

Considerar que las sociedades de

economía mixta son más capaces que otros modos de organización administrativa de despojar a las colectividades locales de sus responsabilidades es enfocar mal el problema. Si la SCET ha sustituido a municipios en la determinación y dirección de equipo urbano no era porque actuase, por intermedio de sociedades de economía mixta, según procedimientos de derecho privado y sin un control contable riguroso. El resultado hubiera sido el mismo si en su lugar hubiera intervenido un servicio administrativo del Estado, actuando de acuerdo con las normas jurídicas y contables de derecho público.

5.1.3 *Concepto de acción concertada*

Otro concepto que ha sido utilizado a propósito de la economía mixta en general, y más particularmente a propósito de las sociedades locales de ordenación, es el de «acción concertada». Si este término expresa ciertas realidades de los organismos que hemos estudiado, debe, sin embargo, ser utilizado con prudencia. En efecto, bajo una misma palabra se determinan varios tipos de relaciones posibles entre las personas que se conciertan: simple cambio de informaciones, institucionalización de un procedimiento de consulta, dejando a continuación a la autoridad responsable la tarea de decidir, e incluso toma de decisiones conjuntas. Pero se da el caso que en las sociedades de equipo de economía mixta un mismo procedimiento jurídico, que prevé un poder colegial de decisión, recubre de hecho en el funcionamiento real de la institución los tres aspectos de la acción concertada, lo que puede dar lugar a equívoco.

El problema esencial planteado por la noción de acción concertada, en el caso de las sociedades locales de economía mixta, es el de las relaciones entre el Estado y los municipios y de la mediación que introduce en estas relaciones el organismo de gestión de la sociedad. Brevemente, el problema planteado es el de la descentralización.

5.2 APLICACIÓN A LA SCET DE LOS ANÁLISIS SOCIOLÓGICOS SOBRE ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL CAMBIO

La centralización extrema y la estratificación tienen consecuencias nefastas sobre la capacidad de las administraciones para adaptarse y hacer frente al cambio. Estas consecuencias se resumen en tres puntos. En primer lugar, la cima de la pirámide jerárquica está muy mal informada cuando tiene sólo la responsabilidad de los cambios eventuales a aportar. No podrá, pues, aportar reformas más que por vía general e impersonal, sin poder tener en cuenta, la mayor parte de las veces, ni las contingencias locales ni las experiencias adquiridas. En segundo lugar, el medio propicio para la innovación está excesivamente estrechado. Está limitado a algunos individuos situados en la cima, los miembros de los «grandes cuerpos», a los cuales se recurre para efectuar las reformas indispensables. Este fenómeno se agrava todavía más con la división de la función pública en cuerpos.

Por último, las separaciones muy rígidas establecidas en el interior de la administración convierte en muy difícil el compromiso de toda acción

que no se inscriba en el marco de las estructuras ya existentes.

5.3 APLICACIÓN AL EJEMPLO DE LA SCET DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

5.3.1 *Consideraciones generales sobre la evolución de la descentralización*

La descentralización es, en primer lugar, una concepción política de la organización de los poderes públicos y, en segundo lugar, un conjunto de instituciones jurídicas que tienen como meta la implantación en la realidad de esa voluntad política. De la reflexión sobre esas instituciones ha podido nacer una teoría jurídica de la descentralización, sobre la que la doctrina se muestra bastante de acuerdo.

En otros términos, la descentralización no es solamente un problema jurídico, sino igualmente un problema de ciencia política. Problema que consiste en el reparto del poder de decisión entre las autoridades estatales y locales y en la representatividad de las autoridades que detentan ese poder.

Si los problemas nacidos del crecimiento urbano corresponden al primer jefe de las colectividades locales, no lo hacen de una manera exclusiva. No hay política de ordenación urbana, llevada al nivel de una aglomeración, que se pueda separar de una política de conjunto de ordenación territorial. La oposición entre asuntos locales y asuntos nacionales pierde al mismo tiempo su nitidez. Así, la descentralización no se traduce ya más por la concesión de un poder autónomo de decisión en un campo determinado de competen-

cias, sino por la posibilidad dada a las colectividades locales de repartir con el Estado la responsabilidad de una política de ordenación y de equipo.

El criterio tradicional de descentralización, en lo que concierne al modo de designación de las autoridades locales, es que éstas son elegidas por los habitantes de su circunscripción o que al menos no están sometidas al poder jerárquico de las autoridades centrales. Con el desarrollo urbano, las nuevas tareas que incumben a la administración tienen tales consecuencias sociales y económicas en nuestra época, que ya no es posible dejar la concepción únicamente a funcionarios y asambleas elegidas. La meta de la creación de organismos, tales como las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER), es precisamente la de abrir con mayor amplitud la consulta en este campo. Los ciudadanos no están ya sólo representados por sus elegidos, sino también por los delegados de las asociaciones socio-profesionales a las que pertenecen. Es de hecho la noción de decisión la que ha evolucionado, y la participación en su elaboración adquiere mayor importancia en relación con la participación en la decisión jurídica propiamente dicha.

Así, pues, aparecen nuevas formas de decisión; decisiones que, estando desprovistas de toda sanción jurídica, no dejan por ello de trazar límites muy precisos a la actividad municipal. Aportan una innovación importante en la teoría de las relaciones entre el Estado y las colectividades locales. Son decisiones que, en efecto, en su origen fueron de la competencia del Estado y que, si eran tomadas por él solo, conduci-

rían a reforzar su poder de dirección sobre las colectividades secundarias. Para que la descentralización sea real hay que establecer procedimientos que permitan asociar las colectividades locales a sus decisiones. Estos procedimientos ofrecerán una cierta originalidad por el hecho de no tratarse de actos jurídicos en el sentido tradicional, sino de actos que habrá que tomar, a pesar de todo, en consideración en una teoría moderna de los actos de la administración.

5.3.2 El caso de la SCET

La razón esencial por la cual la SCET justificaba su puesto privilegiado en la Administración francesa era precisamente su carácter de factor de descentralización.

Unas preguntas formuladas a los alcaldes de ciudades de más de 30.000 habitantes muestran el deseo de éstos de poder disponer de expertos, puestos a su entera disposición y bajo control. Esta es la mejor justificación al hecho de que la SCET no esté integrada en la administración estatal, sino que guarde con respecto a ella una posición marginal y relativamente independiente. Este hecho también justificaría la creciente aspiración a que en los órganos dirigentes de la SCET figure una representación de las ciudades.

6. Transformaciones impuestas al Estado por la expansión urbana. Sus consecuencias para la SCET

6.1 TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA URBANA

A partir del IV Plan, la Comisión de Ordenación Urbana, creada en

esta ocasión, ha estudiado no solamente el conjunto de los equipos urbanos, sino también ha «iniciado el estudio de los principales problemas que condicionan el desarrollo armónico y una organización racional de las ciudades».

Las ciudades o aglomeraciones, según su importancia y localización, deben estar capacitadas para asegurar al territorio circundante un cierto número de servicios. Es posible jerarquizarlas según los servicios que se esperan, desde los caseríos y centros rurales hasta las metrópolis regionales. El conjunto forma el «armazón urbano» por el que está asegurado el «marco del sector terciario» de la región considerada o del territorio nacional. En la cima de esta jerarquía se encuentran las metrópolis regionales, también llamadas metrópolis de equilibrio, que, por el volumen y la calidad de sus equipos y actividades y por su influencia exterior, parecen capacitadas para asegurar un papel de dirección económica sin que sea necesario recurrir constantemente a la capital.

La atención prestada al estudio de los centros urbanos, subrayando la importancia de las funciones desempeñadas por éstos y la previsible insuficiencia de los centros existentes, ha tenido por consecuencia la de sustituir la noción de renovación urbana, que implicaba la sustitución de antiguas viviendas por nuevas, por la de «reestructuración».

Sin embargo, los objetivos asignados a la política urbana sólo podrán realizarse después de que se hayan llevado a cabo un cierto número de estudios. De esta forma, incluso antes de establecer cómo una ciudad se desarrollará en el espacio, es necesario precisar cuál será su lugar

en la jerarquía urbana, y de ahí se desprenderá la necesidad de realizar ciertos equipos.

Si bien está ahora ampliamente aceptada la necesidad de programar los equipos estrechamente ligados al crecimiento urbano, el comienzo de ejecución de esta programación está todavía lejos de alcanzar la claridad y la eficacia deseables. El Plan establece una programación vertical, por sectores, de equipos públicos. Para asegurar la coherencia de estas inversiones y el desarrollo armónico de las aglomeraciones, resulta, pues, útil combinarle con una programación horizontal, dando una visión de conjunto de las inversiones a realizar en una aglomeración dada o en un grupo de aglomeraciones. Este segundo tipo de programación se llama programación urbana.

Consecuencia de esta nueva política urbana es que las operaciones concertadas seguirán siendo un elemento esencial de la política urbana, salvo en lo concerniente a la renovación urbana, para la cual los programas previstos en el V Plan permanecen muy débiles. El cambio más importante reside, sin duda, en el hecho de que las zonas de ordenación no podrán ya, como anteriormente, ser decididas y realizadas de forma más o menos aislada. Las zonas de extensión estarán, en principio, ampliamente condicionadas por los estudios generales que se hayan realizado sobre el desarrollo de la aglomeración en cuestión.

6.2 TRANSFORMACIONES DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

A un cambio en la política urbana ha correspondido un cambio en

las estructuras de la administración. Esta modificación de las estructuras se ha orientado por dos caminos diferentes, preocupado uno por la coordinación y el otro por una reorganización.

Fue, sin duda, la DATAR (Delegación para la Ordenación del Territorio y para la Acción Regional) la que dio un nuevo impulso a la coordinación en materia de urbanismo. En efecto, su creación tenía por misión distinguir lo que era ordenación del territorio, desde ahora de su competencia, de las cuestiones de urbanismo que seguían siendo de la competencia del Ministerio de la Construcción y para las cuales dicho Ministerio de la Construcción conservaba su misión de coordinación interministerial. Así, siendo más autónoma con respecto al urbanismo, la ordenación del territorio podía adquirir su plena dimensión, es decir, definirse como instrumento para la mejora del nivel de vida y de las condiciones de existencia de los individuos, facilitándoles la elección de un lugar de residencia o de trabajo y corrigiendo las disparidades geográficas que resultan del crecimiento y que a largo plazo la comprometen. Pero, de hecho, esta elección del lugar de residencia o de trabajo, esta corrección de las disparidades geográficas, serán en los años sucesivos en su mayor parte determinadas por la política de equipo colectivo, de vivienda y de empleo, practicada en las aglomeraciones, ya que es la población de las ciudades la que está llamada a crecer más rápidamente. Es en esta dirección en la que la DATAR va a dirigir gran parte de sus esfuerzos, haciendo de la política urbana el eje de la ordenación territorial y de la acción regional.

La política de ordenación del territorio, y más particularmente la política urbana, ponen en entredicho un gran número de servicios administrativos, y es necesario que sea instaurada una coordinación para concebirlos y ponerlos en ejecución. Esta coordinación debe ser la labor de unos organismos que reagrupen a los representantes de diferentes administraciones bajo la responsabilidad de una única autoridad y que en ningún caso se les debe encargar tareas de gestión propiamente dichas.

Es en 1966 cuando se sustituye el Ministerio de la Construcción y el de Obras Públicas por un único Ministerio de Equipement. La reforma desemboca en la creación de servicios regionales y direcciones departamentales de equipo. Estas últimas reagrupan las atribuciones de las antiguas direcciones de la construcción y del servicio de puentes y caminos. En cuanto al servicio regional, creado a un nivel en el que ninguno de los dos ministerios tenía verdaderos servicios, constituye, por el momento, un primer escalón situado bajo la autoridad de un jefe de servicio regional.

La prioridad concedida al desarrollo de las grandes aglomeraciones y la importancia determinante de las previsiones hechas en materia de vivienda y de equipo de infraestructura pueden dar lugar a que el Ministerio de Equipement y su representante regional desempeñen un papel preponderante en la programación regional de los equipos públicos. Igualmente importante será el papel que desempeñe dicho ministerio en materia de estudios urbanos, y para ello se han tomado una serie de medidas que le aseguren los medios de una dirección efectiva en ese campo.

6.3 CONSECUENCIAS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA SCET Y LA ADMINISTRACIÓN

En un principio, la participación de la SCET en la programación anual era indispensable. A falta de un censo completo de las zonas industriales sólo fueron programadas aquellas que lo eran por filiales de la SCET, planteándose en cuanto a la vivienda una situación similar. Todas las operaciones llevadas a cabo por la SCET dependerán desde ahora mucho menos de una política de conjunto. Pero al no tener todavía el Estado los medios para establecer una programación verdaderamente nacional, la SCET ha desempeñado en relación con la programación un papel comparable al que desempeña individualmente para cada operación, supliendo, por su conocimiento concreto del trabajo a realizar, las lagunas de la información administrativa y las imperfecciones de los circuitos de decisión. Sin duda sólo se trata de una situación provisional.

7. Expansión urbana y descentralización administrativa

7.1 CONTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES EN LA POLÍTICA URBANA

7.1.1 *Intervención de las colectividades locales en la fijación de los objetivos*

Hasta ahora la participación de las colectividades locales en los programas de equipo y en los planes de urbanismo se ha llevado a cabo únicamente por procedimientos de con-

sulta. Ahora bien: la experiencia tiende a mostrar la insuficiencia de tales procedimientos y la necesidad de sustituirlos por otros que den a las autoridades locales mayores garantías de que serán oídas. A estos diferentes procedimientos por los cuales los municipios son asociados a las decisiones decretando los planes de urbanismo y los programas de equipo, y que se limitan todos a una consulta, la ley de orientación crediticia aporta un cambio importante.

Cierto que la última palabra puede corresponder al Estado, pero en el caso en que un cuarto de los municipios, o los municipios que representen un cuarto de la población, han dado a conocer su oposición, esta prioridad del Estado sólo se logra por el procedimiento más solemne de un decreto del Consejo de Estado. Las disposiciones relativas a los planes de ocupación del suelo han sido modificadas en los mismos términos.

Los esfuerzos llevados a cabo bajo el IV Plan para poner a punto organismos de estudios locales que permitan a las colectividades secundarias cooperar en la elaboración de los estudios urbanos han quedado muy reducidos y limitados. Como resultado de decisiones más recientes, desde ahora serán tres los organismos llamados a realizar los estudios urbanos por cuenta de la Administración o a controlar la ejecución realizada por organismos privados. Estos organismos son los OREAM encargados de elaborar los esquemas de ordenación para las áreas metropolitanas, los grupos de estudio y de programación creados en cada dirección departamental de equipo y las agrupaciones urbanas previstas

por la ley de orientación crediticia y urbana.

7.1.2 *Papel de las colectividades locales en la ejecución de la política urbana*

En la dirección general de las colectividades locales del Ministerio del Interior se llevan a cabo estudios para dotar a los municipios de los medios de acción indispensables. Estas reformas tienden a devolver a la noción de administración local la plenitud de su significación. La meta que se persigue es la de constituir un escalón de gestión administrativa relativamente autónomo, tanto en la manifestación de una voluntad propia como en su ejecución.

El primer problema que se plantea es financiero. Frente al crecimiento de las necesidades de equipo es necesario buscar primeramente los recursos propios de los municipios. Se hace indispensable normalizar las relaciones financieras entre el Estado y las colectividades locales, tanto en lo que concierne a la ayuda que el Estado aporta con el carácter de subvenciones como en lo relativo a la participación financiera, cada vez mayor, que pide como fondos de ayuda para inversiones de las que es el rector de su ejecución. Otra reforma deseable se refiere al reparto de los poderes de decisión y de control entre las diferentes autoridades municipales y, sobre todo, entre el consejo municipal y el alcalde. La reagrupación de municipios, aparte de sus aspectos políticos, puede considerarse como un medio para asegurar una mejor gestión administrativa, y es desde este ángulo en la que se ha considerado en el momento de las diferentes reformas.

7.2 CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES EN LA POLÍTICA URBANA: ASOCIACIÓN DE CIUDADANOS

Los análisis anteriores se justifican porque la intervención de una administración local descentralizada tiene un carácter más democrático que el de la administración del Estado incluso desconcentrada. Hay, pues, que dejar a la administración local la posibilidad de actuar, bien por sí misma o bien conjuntamente con el Estado cuando esto sea posible.

La democracia significa mínima distancia entre gobernantes y gobernados, a falta de alcanzar un gobierno por y para el pueblo. Esto es válido tanto para el gobierno de toda la nación como para la acción administrativa en el seno de cada circunscripción. La pieza maestra de la descentralización es la elección de las autoridades locales. El habitante del municipio o del departamento dispone de un derecho de control y de sanción directa sobre el consejo municipal o sobre el consejo general, derecho que puede ejercer por su voto en las elecciones municipales o cantonales; por el contrario, el control de que dispone sobre una autoridad administrativa incluso desconcentrada, por ejemplo, un prefecto, es mucho más indirecto y se diluye en el control del conjunto de la actividad de poderes públicos del Estado.

En el caso de que ciertos asuntos sean de la competencia de varias colectividades hay previstas disposiciones que permiten su agrupamiento, pero se trata, en principio, de casos excepcionales, ya que la mayor par-

te de los asuntos son competencia de una sola colectividad. Sin embargo, en un medio urbano en continuo crecimiento el bienestar de la colectividad depende en gran medida de la realización y gestión de equipos colectivos. Si bien esto no es nuevo, sí lo es el volumen de las inversiones y la amplitud geográfica que resulta de las mismas y que desborda los límites de un municipio, siendo por lo general un grupo de municipios los que tienen que hacer frente en común a los problemas de una misma vida urbana.

Termina el libro con unos anexos en los que se recogen unas gráficas sobre las sociedades de ordenación urbana y turística asistidas por la SCET, sobre los gastos anuales de las sociedades administradas por la SCET, así como la evolución de las realizaciones de viviendas y un cuadro de las zonas industriales realizadas por las filiales de la SCET. También se incluye en estos anexos el cuestionario que se ha formulado a las ciudades de más de 30.000 habitantes. — FERNANDO DE LA RIVA Y LÓPEZ-DÓRIGA.