

El Urbanismo ante la reforma del Régimen local

711:352.047 (46)

por

MANUEL PÉREZ OLEA

Secretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda.

SUMARIO: I. LAS RELACIONES ENTRE REGIMEN LOCAL Y URBANISMO. II. LAS IMPLICACIONES URBANISTICAS DE LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL: 1. REORDENACIÓN DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES. 2. FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES. 3. ROBUSTECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES. 4. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES.—III. POSIBILIDADES URBANISTICAS DE LOS ENTES LOCALES.

I. LAS RELACIONES ENTRE REGIMEN LOCAL Y URBANISMO

No parece necesario comenzar señalando las conexiones íntimas que existen entre Urbanismo y Régimen local. Incluso la expansión conceptual del Urbanismo, que le ha llevado a equipararse en la práctica con la total ordenación territorial de un país, no ha podido desligar por completo su temática más inmediata de las Administraciones locales. Ciertamente que hoy ya no sirve la etimología de Urbanismo para definir su alcance material ni su ámbito geográfico de actuación: el «Urbanismo» se ocupa de muchas cosas más que las «urbes»; pero también el Régimen local es mucho más que los cascos de las ciudades y, en cierto modo, la «vis-expansiva» de la ordenación territorial no ha hecho sino forzar sus vínculos con la esfera local de gobierno.

Prueba evidente de estas relaciones la tenemos en la constancia con que nuestra legislación ha ido relacionando, en todo momento, los problemas de ordenación urbana con los problemas de la Vida local. Nuestra primera floración legislativa urbanística se integra en un *Corpus* formado por la Ley de 1876 sobre obras de ensanche, la de 1892 referida—entonces ya—específicamente a Madrid y Barcelona, y la de 1895, de saneamiento y mejora interior de poblaciones de más de 30.000 habitantes. BALLBÉ dice que este conjunto legislativo era «digno de ejemplo en su momento» (1) y no quiero desperdiciar la ocasión de rendir tributo a quienes, con notable prevision y adelantándose a países que hoy resultan pioneros en la materia, configuraron una actuación alternativa de ensanche y de reforma interior que hubiera mejorado sensiblemente el panorama actual de nuestras ciudades si se hubiera llevado a cabo con perseverancia. Creo que a los hoy anónimos redactores de esas leyes les corresponde un puesto de honor en la no muy larga lista de nuestro Urbanismo, junto a los que ocupan merecidamente un CERDÁ o un Arturo SORIA y, ya más discutiblemente, especuladores más o menos afortunados como el Marqués de SALAMANCA.

Es significativo también que estas leyes, netamente localistas en su configuración, por cuanto confían a los Ayuntamientos los puntos esenciales de su puesta en práctica, no se insertasen, sin embargo, con homogeneidad en la legislación local uniforme. Son, técnicamente hablando, leyes especiales de habilitación de medios excepcionales para los entes locales. Tampoco carece de relevancia el que podamos hablar, con la seguridad que nos proporcionan los ochenta o sesenta años transcurridos, de su evidente fracaso. Sería posiblemente injusto el imputar éste exclusivamente a los Ayuntamientos como órganos responsables de su aplicación; pero tampoco puede, evidentemente, declarárseles exentos de culpa.

(1) BALLBÉ PRUNÉS, M., «Comentarios sobre la Ley del Suelo», en *Jornadas municipales de Canarias*, 1957, pág. 5. Cit. por BASSOLS, M., «Introducción y notas bibliográficas sobre la Ley del Suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico*, número 1, enero-febrero 1967, págs. 35 y sigs.

Un largo silencio legislativo—y más grave aún, práctico—se abre con nuestro siglo. Salvo alguna norma concreta que aplica la legislación precedente a localidades específicas, los únicos preceptos de ordenación territorial que se abren paso por las columnas de nuestras recopilaciones legislativas son los contenidos en el Estatuto municipal de CALVO SOTELO y precisamente, y no por casualidad, varias de sus normas más innovadoras. Se completa de esta forma la segunda vertiente de las relaciones entre Régimen local y legislación urbanística: de un lado, hasta la Ley del Suelo y aun, en buena parte, después de ella, nuestros textos legales de ordenación territorial son típicamente localistas por su ámbito, aun cuando sigan en general la técnica, tan criticada y hoy ya superada, de los organismos *ad hoc* que distorsionan el enfoque de los problemas sin coadyuvar por ello más eficazmente a su solución. Aquí podrían citarse la Ley de accesos y extrarradio de Madrid, de 18 de junio de 1936; la de Canalización del Manzanares, de 1943; las leyes conocidas por el «Gran Madrid», «Gran Bilbao», «Gran Valencia», siguiendo el ejemplo del Gran Londres y del «Más grande Londres» de ABERCROMBIE, de 1944, 1946 y 1949, respectivamente. Las dos leyes de 3 de diciembre de 1953, que ratifican el principio de superación del término municipal como óptimo de planificación (recordemos que la Ley de 1944 hablaba de Madrid «y sus alrededores»; la de 1946, de Bilbao y «su zona de influencia», terminología sumamente expresiva y que los modernos estudios de desarrollo económico han vuelto a poner en circulación; las de 1947 y 1953 de las «comarcas» de Valencia y Barcelona) y, por último, por ahora, la de 2 de diciembre de 1963, que institucionaliza entre nosotros la expresión internacional de «Área metropolitana», con inmediata referencia a la capital del país.

Pero, a la vez, la legislación y la vida de los entes locales se van perfilando cada vez más en un neto sentido de ordenación de sus recursos y de su territorio. El conocido fenómeno de la crisis de la Administración local, en particular por lo que se refiere al sostenido vaciamiento de sus funciones tradicionales en beneficio de órganos y de actuaciones estatales, paralela-

mente a la progresiva «urbanización» del mundo moderno, lleva a que los Municipios concedan cada vez mayor importancia a sus facultades de ordenación del territorio, presintiendo, verosímilmente, que sólo a través de ellas pueden mantener y aun recobrar posiciones en el conjunto político-administrativo del país. La legislación específicamente local y, en particular, el Estatuto municipal de 1924, comienza a recabar para los entes locales la mayor participación en las funciones urbanísticas dotándolas, en especial, de medios jurídicos excepcionales para ello. Bien es verdad que después el Poder central sabe dejar estas previsiones en pura utopía, ya sea haciendo primar un supuesto interés general sobre los particulares de cada Municipio, ya negando los recursos económicos que harían posible el desarrollo efectivo de las previsiones legales.

Esta evolución, que se repite con asombroso paralelismo en muchos países occidentales, nos lleva a plantearnos una cuestión previa que es, lógicamente, fundamental para nuestro tema. ¿Deben tener los entes locales algún papel en la ordenación territorial? Y, de contestarse afirmativamente, ¿cuáles son los límites que deben fijar su función en esta materia? Un sector doctrinal importante, especialmente en Alemania, tiende a negar o, al menos, a restringir sustancialmente la intervención de los entes locales en la materia. Destaca, sobre todo, DIETRICH, quien contempla el fenómeno, como es lógico, desde la perspectiva federalista alemana y se pronuncia decididamente en favor del *Land* o Estado, intermedio entre el Poder federal y el Municipio. «Aun siendo el Municipio en sí, dice DIETRICH, el objeto directo de la planificación en cuanto que es su punto de partida, es el Estado (*Land*), suma de un número indeterminado de Municipios, la unidad reguladora en el concierto de la ordenación... y la única que puede, a la vez, ver con objetividad la trascendencia de los problemas de las unidades inferiores y canalizar con eficacia los impulsos rectores de la política social, económica o industrial del Poder central» (2).

(2) DIETRICH, E., «Der Beitrag der Landkreise in der Raumordnung», *Informationen*, del Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, núm. 1/62.

En posición diametralmente opuesta se encuentra, en Italia, LANDI, cuando de su estudio sobre los perfiles jurídicos del Urbanismo concluye que «la planificación urbanística a nivel superior al municipal no se propone finalidades de mayor trascendencia que la de una simple coordinación, respecto de aquellos intereses que, especialmente entre Ayuntamientos limítrofes, podrían quedar comprometidos cuando cualquier iniciativa de uno se llevara a cabo ignorando o despreciando las necesidades de otro» (3).

Estas posturas extremas dan, a mi entender, el deslinde perfecto de lo que es preciso evitar. Ni la ordenación urbanística nacional puede quedar reducida a la suma y, en su caso, la conciliación de las planificaciones municipales, como quiere LANDI, ni es posible sustraer a los entes locales la facultad de decidir por sí mismos su propio destino y su propia configuración urbana, en tanto sus decisiones no entren en conflicto con intereses superiores verdaderamente respetables. Más adelante volveremos sobre algunos aspectos de este problema, pero es evidente que no basta, como pretende UDINA MARTORELL, defender las competencias del Municipio por razones puramente sentimentales y conservadoras (4).

Precisamente por ello, porque todo reconocimiento de competencias a los entes locales debe ir inexcusablemente acompañado de resultados prácticos tangibles que acrediten su viabilidad, es por lo que, hasta la fecha, la polémica entablada al respecto entre órganos centrales y órganos locales no ha sido más que puro bizantinismo. El planteamiento efectivo de las competencias urbanísticas de los entes locales va indisolublemente unido a la reforma profunda de sus estructuras, de sus medios y de su papel en el medio nacional.

(3) LANDI, G., «Profiti giuridici della disciplina urbanistica», en *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, marzo-abril 1965, págs. 67-84.

(4) UDINA MARTORELL, S., «Reforma orgánica municipal y gestión urbanística en el orden técnico». (Comunicación al *Primer Congreso Nacional de Urbanismo*, Ed. Ministerio de la Vivienda, 1962, pág. 99).

II. LAS IMPLICACIONES URBANISTICAS DE LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

La necesidad de una reforma de nuestro Régimen local venía siendo denunciada desde mucho tiempo atrás por la doctrina científica y por la opinión pública, por una vez coincidentes. A pesar de las apariencias, nuestras estructuras locales han permanecido prácticamente inmutables en los últimos ciento veinticinco años. Ha habido, ciertamente, una profusión legislativa que parece contradecir esta inmutabilidad: pero un somero examen de las leyes promulgadas y aun de los proyectos más interesantes que no llegan a cuajar—recordemos, entre éstos, los de MAURA y el preparado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1940—es suficiente para demostrar que se trata, virtualmente, de variaciones sobre un mismo tema. Los conceptos básicos, las líneas maestras del sistema, nunca han sido seriamente objeto de reconsideración bajo ninguno de los cuatro o cinco regímenes políticos que han abordado, desde sus perspectivas respectivas, el problema de la reforma del Régimen local.

El actual momento constituyente español puede resultar particularmente propicio para que el movimiento de transformación de nuestros entes locales se extienda, de verdad, a los temas clave. Entre otras razones, porque en estas circunstancias no es ya posible, sino imperioso, que la problemática de la Vida local se plantee como cuestión de «alta política» y no simplemente, como hasta ahora, de «alta administración». La potenciación verificada por la Ley Orgánica del Estado, del papel de los entes públicos locales en los supremos órganos representativos del Estado es, a estos efectos, sintomática y exige, para que ello redunde efectivamente en bien del país, la puesta a punto desde la base, de los órganos locales que tanto peso han de cobrar en la dinámica política de la Nación.

Hemos, por lo tanto, de expresar nuestra confianza en que la reforma a que se encuentra emplazado el Gobierno se dirija a una efectiva ordenación estructural, de acuerdo con las necesidades presentes. Paradójicamente, el respeto por la Vida y la

Administración locales no se manifiesta manteniéndolas artificiosamente en un inmovilismo que no responde a sus funciones reales ni a sus posibilidades, sino transformando, con la radicalidad y la audacia que sean precisas, aquellas estructuras caducas, por muy solemnes y arraigadas que puedan ser, e introduciendo las nuevas fuentes de vitalidad y de poder que las permita actualizar su peso específico en el total concierto nacional.

Una reforma de esta envergadura ha de tener, por fuerza, repercusiones inmediatas en el Urbanismo español, al ir tan íntimamente unidas la actuación urbanística y la estructura de los entes locales. Tentativamente, a modo de hipótesis, podemos suponer que las grandes líneas de la reforma del Régimen local se plantearán a lo largo de las siguientes directrices: a) reordenación de las divisiones territoriales; b) fortalecimiento de las economías locales, en particular con un régimen fiscal apropiado a sus necesidades; c) robustecimiento de los órganos locales, especialmente en lo relativo a sus relaciones con el Poder central; d) y, por último, democratización de las estructuras.

Cada uno de estos puntos supone una perspectiva nueva en la ordenación urbanística, con efectos que trataremos de analizar brevemente.

1. REORDENACIÓN DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES.

La *revisión de las circunscripciones territoriales* de llevarse a cabo, tendrá verosímilmente una triple dirección: supresión de buen número de Entidades municipales de precaria existencia actual; creación de nuevas fórmulas supra-municipales de tipo comarcal; institucionalización, en cierta medida, de unidades supra-provinciales de carácter regional.

Es fácil ver que esta transformación de nuestras estructuras organizativas locales ha de tener un impacto inmediato, por lo pronto en la clasificación de nuestros Planes territoriales de ordenación. Sabido es que el artículo 6.º, 1, de la Ley del Suelo sigue la tradicional división de nuestra Administración al establecer la trilogía Plan nacional-Planes provinciales-Planes mu-

nicipales, y si bien el párrafo siguiente del mismo artículo admite la posibilidad de Planes comarcales «que se refieran a varios Municipios de la misma o diversas Provincias», los artículos posteriores niegan carácter sustantivo a este tipo de Planes, que se confunde, a todos los efectos salvo el de su ámbito territorial, con los Planes municipales.

La superación del Municipio actual determina, obviamente, la superación de los Planes municipales. Decía el Dr. BAHRDT que «los límites municipales constituyen el peor obstáculo para toda ordenación territorial» (5), aseveración con la que es difícil no estar de acuerdo. Sería equivocado, sin embargo, limitar el impacto de esta reforma a sustituir el esquema vigente de Plan nacional-Planes provinciales-Planes municipales por el de Plan nacional-Planes regionales-Planes comarcales. El fracaso de la Ley del Suelo—fracaso que no debe poner en tela de juicio su bondad intrínseca y lo mucho que de ella cabe esperar todavía—ha comenzado por su mismo artículo 7.º El Plan nacional de Urbanismo, auténtico texto constitucional para el país, permanece aún, a los once años, como una promesa llena de incógnitas. Los Planes provinciales apenas si han comenzado a cobrar vigencia; y la misma planificación municipal se ha revelado poco flexible ante la diversidad de supuestos a los que ha debido atender.

La reforma del Régimen local debe suponer una transformación a fondo del sistema de planificación territorial. La ausencia de una ordenación del territorio a escala regional es uno de los obstáculos más graves con que tropieza la planificación eficaz de nuestro desarrollo económico. La reciente polémica sobre si Lérida pertenece o no a Cataluña es, por encima de su valor puramente anecdótico, buena muestra del confucionismo existente a tal respecto. Región histórica, región natural, regiones especiales a efectos administrativos, regiones económicas, todos estos conceptos, vagamente coincidentes, se utilizan corrientemente en nuestros estudios de ordenación política, social y económica del país, sin la menor precisión y tintos todavía de ciertos

(5) En la reunión de estudios sobre «La planificación nacional como cometido político-social», Zurich, 1964 (vid. crónica del *Neue Zürcher Zeitung*, 27-3-1964).

valores nefandos de regionalismo separatista; y, sin embargo, es evidente que en la efervescencia actual de la demografía nacional, en pleno proceso de redistribución de nuestras estructuras y en el momento de replantearnos cuál va a ser el destino final de tantos pueblos y tantas comarcas españolas, no podemos seguir manejando entelequias, sino que hemos de adoptar una visión regional homogénea, al menos por la ordenación territorial y la planificación económica. Sería un grave error limitar esta tarea a un puro proceso de desconcentración de órganos estatales: la viabilidad de nuestras estructuras regionales exige la integración en ellas del auténtico sentir local de los territorios sobre los que se extiendan.

De igual manera, los Planes comarcales deben ser algo más que una simple suma de Planes municipales conciliados. Las modificaciones a introducir en el régimen planificador de la Ley del Suelo son, en este caso, más profundas y tienden a evitar la sistemática un tanto simplista de la Ley. A nuestro entender, el Plan comarcal debe concebirse como un pequeño «Plan nacional de Urbanismo» a nivel supra-municipal, esto es, como una ordenación territorial de grandes directrices «en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población» de la comarca. De esta forma se conseguiría una mayor rapidez en su confección y una más fácil coordinación con la planificación económica nacional y con la ordenación de la región correspondiente. Dentro de los Planes comarcales así concebidos, la ordenación de las zonas urbanas y de sus áreas previsibles de extensión podría hacerse mediante Planes respectivos de reforma interior y de extensión, instrumentos sabiamente previstos en la Ley del Suelo, pero que no han sido utilizados certeramente en contra de las finalidades auténticas de la planificación. Los mismos Planes de extensión podrían utilizarse para fines de tanto interés como la realización de polígonos de nueva industrialización en zonas preponderantemente agrarias. La planificación comarcal se cerraría con un conjunto de Planes especiales para aquellas zonas de la comarca que así lo demandasen: pienso, en particular, que toda la ordenación comarcal debería contar con Planes es-

peciales de protección del paisaje y de las vías de comunicación y de conservación y mejora del medio rural, necesidades ambas generalizadas por todo el país; pues es curioso que el instrumento de los Planes especiales, uno de los aciertos más preventivos del legislador, se viene concibiendo en la práctica como «Planes de excepción», cuando su uso debería ser tan normal y corriente como el de los Planes territoriales, de los que son complementos indispensables (6).

Con todo este conjunto de Planes, es posible que extensas zonas de la comarca no tuviesen más instrumento de ordenación que el Plan comarcal: creo que esto puede ser suficiente y beneficioso en aras de la rapidez y de la eficacia. Son muchos miles de hectáreas los que en España no requieren, a decir verdad, mayor esfuerzo ordenador y aún lo serán si prosigue la actual evolución social demográfica del país. A cambio de ello, me parece importante las posibilidades que se abren a una colaboración que pudiera y debiera tener como fruto inmediato de mayor trascendencia la devolución, a los nuevos Municipios, de mayor autonomía planificadora en los niveles estrictamente locales.

2. FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES.

El *fortalecimiento de las Haciendas municipales* debe ser causa evidente de múltiples alteraciones en la esfera urbanística. Por lo pronto, al hacer posible que las Corporaciones municipales se sientan capacitadas para acometer por sí mismas la confección de sus Planes y su ejecución, puesto que, evidentemente, la primera consecuencia de una mejora de la situación económica debe ser la dotación de unos servicios técnicos y burocráticos suficientes.

Pero, sobre todo, con una Hacienda local más saneada y también más *agilizada*, muy particularmente liberada de esta serie de tutelas y trabas injustificadas que amordazan a cada

(6) Vid. sobre los Planes especiales, el capítulo que se les dedica en NÚÑEZ RUIZ, M. A., *Derecho urbanístico español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1966.

Corporación municipal cada vez que se trata de emprender una operación económica de envergadura, y garantizando el acceso a las fuentes crediticias sin monopolios recelosos ni trámites que se eternizan, se abre a los entes locales la posibilidad de constituir su patrimonio de suelo. El patrimonio local del suelo es un arma de primera importancia para el Municipio en el aspecto financiero y económico, pero es todavía más importante a nivel nacional. ¡Cuántos retrasos, cuántas vacilaciones y, también, cuántos errores costosísimos se hubieran evitado en la presente labor de polígonos industriales, residenciales y de descongestión y en los polos de promoción y de desarrollo, emprendida por el Poder central, si el mapa nacional hubiera estado salpicado de patrimonios municipales de suelo, incluso sin urbanizar! No quiero insistir, por ser ello harto conocido, en los efectos antiespeculativos de esta misma medida, la única—salvo la mucho más drástica de la socialización bajo cualquiera de sus formas—que es de garantizada eficacia contra el cáncer de la especulación.

Todo robustecimiento de la Hacienda local ha de efectuarse sobre la base de una reordenación importante de la imposición fiscal. En este momento se encuentra en avanzado estudio un tratamiento general de la Hacienda local en función, precisamente, del suelo y sería precipitado anticipar desde este lugar cualquier clase de conjeturas sobre lo que el futuro nos reserva. Ahora bien, el Derecho comparado y, particularmente, el de aquellos países que cuentan con un régimen local más próspero y avanzado, o sea Inglaterra y los países escandinavos, demuestra con su ejemplo que el territorio, que es el elemento definidor básico de los entes locales, debe ser también la fuente principal de sustentación de sus recursos. La evolución reciente de nuestro país, sobre todo con la Ley de 1962, que suprimió las tasas y arbitrios sobre consumo, la Ley de Reforma tributaria de 1964, que alteró sustancialmente la Contribución territorial urbana, con el propósito, por otra parte fallido, de ajustar sus preceptos a los de la Ley del Suelo, y la del pasado año que traspasó, realmente, la misma Contribución a las Haciendas locales. El encargo de la disposición final 3.^a de la Ley de

23 de julio de 1966 de unificar, reajustar y sustituir los impuestos, tasas y exacciones de cualquier naturaleza que gravan la tenencia o enajenación de terrenos, edificados o no, sitios en zonas urbanas, de reserva urbana y rústica en razón de su edificabilidad, supuso el reconocimiento público de una situación de confusión legislativa y fiscal intolerable. Es sabido que este encargo ha quedado incumplido, en cuanto al tiempo, puesto que el plazo de seis meses ha quedado ya rebasado. Pero tiene más interés observar que la naturaleza misma del problema ha exigido que lo que en un principio fuera un tema exclusivamente fiscal a dilucidar entre los Ministerios de Hacienda y de la Vivienda y los entes locales, se haya transformado en un estudio del Gobierno en pleno, hecho extensivo a toda la problemática de la cual el aspecto fiscal es tan sólo una parte y una consecuencia. Se ha podido decir que el mandato legislativo se ha incumplido, pero lo cierto es que se está tratando de cumplir de verdad, y no sólo fragmentaria e insuficientemente.

3. ROBUSTECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES LOCALES.

Particular importancia para la actividad ordenadora ha de tener el *fortalecimiento de los entes en su autonomía*. El Urbanismo actual padece una grave crisis por la dispersión progresiva de sus órganos de competencia. La Ley del Suelo, en buen criterio, estableció el principio de unidad competencial, absolutamente indispensable para que la ordenación del territorio no se transforme en desorden y anarquía; la necesaria conciliación de intereses contrapuestos se alcanzaba, en el espíritu de la Ley, a través de la asunción de las facultades decisorias por órganos colegiados, en los que tenían representación todos o casi todos los sectores públicos afectados. Desde un punto estricto de funcionalidad, los órganos colegiados son más lentos, premiosos e indecisos, y tenía razón ENTRENA CUESTA al aconsejar «la reestructuración de la Administración pública urbanística» asignando funciones de naturaleza consultiva a los órganos colectivos y dejando las ejecutivas a otros unipersonales. De hecho, la realidad impuso a nivel central la adopción

de medidas de este tipo y el Consejo Nacional de Urbanismo, la Comisión central y las provinciales han quedado muy desvirtuadas en su composición y funcionamiento. Pero ello no ha dejado de repercutir gravemente en la eficacia y en la extensión de nuestro Urbanismo.

Más grave aún resulta el progresivo deterioro del principio de unidad de actuación urbanística. La esencia misma de la ordenación del territorio requiere la unidad de acción, porque lo que se trata es precisamente de armonizar tendencias contrapuestas, intereses contradictorios y usos alternativos del suelo inconciliables. Ahora bien, desde la formulación de este criterio por la Ley del Suelo, se ha asistido a una serie sistemática de ataques destinados a dejarlo en letra muerta. El primero de ellos, quizá el más importante para nosotros, tuvo como causa inmediata la segregación de competencias que supuso, a los pocos meses de promulgada la Ley del Suelo, la creación del Ministerio de la Vivienda con la plena asunción de las facultades de ordenación territorial que hasta entonces le venían siendo atribuidas al de la Gobernación. No es un secreto para nadie el que quienes en último término han padecido dolorosamente las consecuencias de las reticencias, las suspicacias y los conflictos de atribuciones han sido los propios órganos locales cuya defensa se enarbolaba como la razón última del planteamiento de esta problemática enojosa. Recogiendo esta realidad, triste pero patente, ENTRENA CUESTA añade el siguiente corolario: «si a ello se une la importancia no ya cualitativa, sino también cuantitativa de la competencia urbanística municipal respecto del restante círculo de atribuciones que los Ayuntamientos tienen encomendadas, pensamos que no sería descabellado seguir en este punto el ejemplo de Inglaterra, país siempre paradigmático en lo que al Régimen local se refiere, para sustraer de la dependencia del Ministerio de la Gobernación la tutela genérica sobre las Corporaciones locales, y encomendárselas al Ministerio de la Vivienda, en el que deberían quedar englobadas» (7).

(7) ENTRENA CUESTA, R., «La competencia administrativa en materia urbanística», *Revista Jurídica de Cataluña*, octubre-diciembre 1963, pág. 22.

No suscribo yo íntegramente esta idea, porque entiendo que bien está la tutela política y genérica del Régimen local en el Ministerio que la tiene ya encomendada. Lo que, sin embargo, debe evitarse a todo trance es que esta tutela del interés de las Corporaciones locales se convierta en un puro pretexto a fines dialécticos en la polémica sobre reivindicaciones competenciales entre Departamentos ministeriales. Y, más aún, que las batallas se libren no por una efectiva devolución de atribuciones a Municipios y Provincias, sino para poder enquistar feudos directos en el número ya excesivo de organismos tutelares de los entes locales a favor de nuevas entidades cuya oportunidad y razón de ser no tienen más fundamento que el dudoso de servir de francotiradores de uno u otro Ministerio en la lucha por las atribuciones concretas, encubriendo su finalidad en denominaciones ambiguas como las de «servicios técnicos» o el «saneamiento». La triste lección que he aprendido yo, no desde mi atalaya del Ministerio de la Vivienda, sino desde mis contactos repetidos con Secretarios e Interventores de Administración local, es que con frecuencia las dificultades mayores para una eficaz y acertada planificación local no surgían de la Corporación ni del Ministerio competente, sino de alguno de los muchos servicios centrales heterogéneos que entendían les correspondía intervenir de alguna forma en la vida y obras de nuestros entes locales.

Por ello yo me atrevo a esperar que una potenciación efectiva de Ayuntamientos y Diputaciones, una mayor confianza en su actuación y una más avanzada autonomía en su gestión se traduzca, inmediatamente, en la supresión de controles y de interferencias dilatorias y hasta humillantes. No hay razón para que unos Municipios reestructurados sobre bases sólidas no sean los únicos competentes, para la policía, por ejemplo, de las actividades insalubres, molestas o peligrosas, previamente ordenadas en el Plan general o especial correspondiente. No hay razón para que, con unas Diputaciones provinciales—quién sabe si hasta regionales—capacitadas técnica y económicamente, sigan siendo funcionarios de la Administración central los que decidan en el seno de las Comisiones de Servicios Técnicos o de

Saneamiento—ni tampoco en las de Urbanismo—. La piedra de toque en la reforma del Régimen local no va a estar tanto en la espectacularidad de sus medidas como en la generosidad efectiva con que el Poder central devuelva a los órganos locales las facultades que hoy ejercen indebidamente.

Pero el proceso de segregación del principio de unidad ordenadora no se limita al caso que acabamos de exponer. Si la tutela de los entes locales se ha traducido en una avidez competencial del Departamento ministerial correspondiente, a mayor abundamiento todos los otros organismos que de una u otra forma intervienen en la ordenación habrán seguido ese ejemplo. En el momento actual, en vez de la planificación territorial integradora asistimos a una ordenación excluyente y monolítica; si el órgano que planifica pertenece a un determinado Departamento, todo el contenido de la planificación se subordinará a un fin concreto y excluirá de la manera más feroz toda posible alternativa: según los casos, la finalidad preeminente será el respeto del patrimonio histórico o artístico, la conservación de un embalse, el fomento del turismo, la ordenación de las zonas portuarias o marítimo-terrestres, etc. Detrás de cada caso, hay el secreto designio de ratificar una competencia concreta y excluyente de las demás (8).

Este fenómeno es la esencia de la anti-planificación, la consagración de la anarquía, el caos en vez de la racionalidad. No es de extrañar que, recientemente, al hacerse un Plan de desarrollo industrial en una zona determinada de nuestra geografía, sobre un mismo terreno cuatro Ministerios diferentes hubieran hecho sendos proyectos naturalmente incompatibles. La solución no puede ser otra que la de volver a exigirse con rigidez el principio de unidad de planificación: una sola autoridad debe tener facultades de ordenación del territorio a nivel nacional. Una sola autoridad debe tenerlas en cada uno de los escalones locales. Y las relaciones entre los órganos con competencias planificadoras deben verse libres de toda injerencia y

(8) Vid. sobre el tema, E. SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Ministerio de la Vivienda, 1965.

perturbación. Los órganos centrales de planificación, oídos en todo caso los intereses respetables que sean efectiva o potencialmente afectados con la máxima generosidad en la interpretación de estos conceptos, deben trazar las líneas básicas de ordenación del territorio de cada comarca y de cada región; las Corporaciones locales deben, dentro del condicionamiento precedente, ser las únicas competentes para la ordenación final de su territorio y la ejecución del Plan. Lo que toda reforma del Régimen local digna de este nombre debe evitar es que se perpetúe la actual situación en la que las facultades teóricamente absolutas de planificación de los entes locales se quedan reducidas a la nada en virtud de una especie de «dominio directo» que sobre distintas partes de su territorio ejercen exclusivamente una serie de órganos centrales, generalmente mal avenidos.

4. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES.

Intimamente ligado con todo lo anterior está lo relativo a la *democratización del Régimen local*: Confieso que yo espero mucho de esta tendencia, siempre y cuando no se agote en manifestaciones aparatosas, pero, en última instancia, no esenciales: por ejemplo, el tan debatido tema de la elección directa o indirecta del Alcalde o de los Concejales. Por democratizar la Vida local hay que entender algo más que un simple folklore electoral cada cuatro o cinco años; hay que devolver a los vecinos de los términos municipales, a los habitantes de cada Provincia, el sentimiento de la responsabilidad de sus destinos en cuanto se integran en Corporaciones públicas. Pues bien: en la ordenación de un territorio es donde una comunidad se pronuncia con mayor claridad sobre lo que quiere que sea su destino inmediato y el de sus generaciones siguientes. De aquí la importancia que una auténtica democratización de la Vida local tiene en la esfera urbanística.

Solamente me referiré a dos aspectos del tema. El primero es, en apariencia, puramente procedimental. La Ley del Suelo ha querido que los Planes sean instrumentos abiertos, de compulsiva pública fácil, con profusa información previa a su apro-

bación, con la novedad de la acción popular de denuncia para su transgresión; una manifestación importante de una democracia local activa sería que la información previa al Plan fuese pública de verdad, saltase a los medios informativos, recogiese el parecer diverso y espontáneo de la colectividad y que ese parecer se tuviese efectivamente en cuenta por los grupos técnicos y burocráticos que tuviesen a su cargo la elaboración del Plan. Un segundo aspecto consiste en dejar a cada comunidad el más amplio margen posible de decisión sobre el futuro urbanístico de la misma; no busquemos perfeccionamientos técnicos que no respondan al sentir de los habitantes, no impongamos artificiosamente destino a nuestras ciudades que no sea el que sus habitantes desean de verdad. Ha corrido el rumor—que no he tenido tiempo de confirmar—de que algunas de nuestras ciudades más bellas y más cargadas de historia han solicitado, casi por favor, que *no* se les declare ciudad histórico-artística; no es que renieguen de su tradición ni vayan a arrojar por la borda toda su monumentalidad y su insustituible fisonomía, pero tienen lógicas y plausibles ambiciones de desarrollo y de expansión y entienden, a mi parecer con pleno acierto, que el respeto a sus bellezas no es incompatible con su nuevo crecimiento y que no pueden quedarse congeladas para siempre en un sueño de siglos artificial y empobrecedor. Es posible que muchos puristas se rasguen las vestiduras ante hechos así; pero la verdad es que, sin perjuicio de todas las garantías que se quieran establecer, el Poder central debe en estos casos ceder a la voluntad de un pueblo, aun si ésta no concuerda con los óptimos señalados en sus estudios de laboratorio. Recordemos el caso de Toledo y su polígono industrial—ejemplo de cómo un diálogo entre mentalidades abiertas supera todas las dificultades—o los menos afortunados de esa fábrica de cemento que destroza el paisaje o esa central atómica que sobrecoje el ánimo de una feliz comarca turística, para llegar a la conclusión de que, salvo cuando de verdad se vean afectados los intereses nacionales—y no la simple comodidad de unas oficinas centrales—, debe prevalecer el sentir auténtico de la localidad canalizado a través de sus Corporaciones. No olvidemos que cuando

se planifica una ciudad, se traza algo más que calles y avenidas: se está diseñando el destino de sus habitantes, de sus hijos, de sus nietos, y algún derecho tienen a que se haga más conforme a sus deseos que a los nuestros. Sin democratización de la planificación, en suma, no habrá verdadera apertura democrática en la vida de nuestros entes locales.

III. POSIBILIDADES URBANÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES

Ante una reforma de los entes locales como la hipotéticamente señalada, cabe preguntarse qué papel podrían desempeñar los mismos, una vez sustanciada ésta, en la problemática urbanística presente del país.

En primer lugar, se ha de resaltar el enorme interés que presenta una mayor coordinación y una más estrecha colaboración de las estructuras locales en la planificación del desarrollo económico nacional. Una vez más se ha de insistir en el papel que han de jugar verosímelmente sus representantes en las nuevas estructuras representativas y legislativas, definidas por la reciente Ley Orgánica. De aquí cabe esperar una intervención más activa de nuestros entes locales en la ordenación económica, de la que sólo beneficios podrían deducirse, a nivel local como estatal (9).

Ello no obstante, la intervención más importante que a los entes locales les está reservada en la esfera urbanística, se refiere a su papel en la eliminación del déficit de infraestructuras que aquejan a nuestras zonas urbanas. Es ésta, posiblemente, la mayor dificultad con que ha de enfrentarse el desarrollo del país en los próximos años. Los estudios realizados recientemente para la revisión del Plan Nacional de la Vivienda y para el inventario del Patrimonio Nacional, han puesto de relieve la enorme descapitalización de nuestras ciudades. Es notorio que

(9) Al tema de dramático interés para el futuro de nuestros entes locales, hemos consagrado una mayor atención en la conferencia que, sobre el mismo, pronunciamos en el sexto Curso sobre *Problemas políticos de la Vida local*, Peñíscola, 1965, recogido en el volumen correspondiente (edit. por Delegación de Provincias del Movimiento) y en el número 152 de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

mientras en poblaciones europeas como Hamburgo la relación entre el valor de la infraestructura urbana y la utilización efectiva del suelo en edificación es de 3 a 1, en nuestras ciudades ocurre prácticamente lo contrario. Más aún, el gran impulso registrado en los últimos años en distintos sectores de nuestra economía ha venido a agravar la deficitaria situación actual en este terreno. Son conocidas, porque son valorables con cierta facilidad, las magnitudes cuantitativas de nuestro déficit. El reciente estudio de FOESSA señala cómo, salvo en suministro eléctrico, en el que se ha realizado un avance extraordinario en los últimos veinticinco años, el nivel de dotación de servicios es extraordinariamente bajo, en particular en el ámbito rural (10). Un 34 por 100 de nuestras viviendas urbanas carecen de baño o de ducha, un 79 por 100 de teléfonos y un 49 por 100 de calefacción. Estas mismas cifras para el ámbito rural son de 80, 91 y 78 por 100, respectivamente. Sin embargo, la ambigüedad de la definición del sector urbano respecto del rural hacen que estas cifras no sean totalmente significativas. Más grave es que algunas de nuestras capitales de Provincia tengan hasta un 66 por 100 de sus viviendas sin agua corriente y hasta un 76 por 100 sin inodoro. Con todo, este déficit puramente cuantitativo no refleja el lado más grave de la cuestión. Hay problemas mucho más serios que se plantean por deficiencias cualitativas de los servicios, en particular, por la falta de flexibilidad de sus redes actuales para atender a una demanda doblemente creciente en función del crecimiento demográfico extraordinario y de la mayor demanda unitaria de cada servicio, por la elevación del nivel de vida. Ejemplos característicos de esta nueva faceta son los que se presentan en relación con los abastecimientos de energía eléctrica, agua o alcantarillado y pavimentación. Es conocido cómo, aun con los embalses llenos, extensas zonas de Madrid padecen una insuficiencia crónica en su abastecimiento de agua por las deficiencias de su red de distribución interior, totalmente desbordada por el rápido cre-

(10) *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Ed. Euramérica, 1966, págs. 211 y sigs. Vid. igualmente A. RULL SABATER, *Estructuras básicas de viviendas y hogares en España*, Ministerio de la Vivienda, 1966, págs. 78 y sigs.

cimiento de la población en estos últimos lustros. Otro tanto ocurre con la energía eléctrica, que empieza ya a hacer difícil el enganche a la red de distribución de nuevas zonas habitadas y también el atender a la demanda individual creciente, promovida por la electrificación de los hogares. Igualmente, la intensidad de actualización de servicios antiguos que han de atender a nuevas necesidades ponen de relieve, frecuentemente, en forma alarmante, la inadecuación de las dotaciones actuales. El ejemplo más claro es el de la pavimentación de las vías públicas, sometidas de repente a un tráfico rodado para el cual no estaban preparadas. Estas deficiencias cualitativas emplazan a nuestros entes locales a una urgente política de inversiones masivas para la que será, en todo caso, imprescindible el respaldo económico y técnico del Estado (11).

El problema se ha hecho aún más grave porque las cuantiosas realizaciones en vivienda y en polígonos industriales que han tenido lugar en los últimos años para el doble fin de la política de desarrollo económico y el bienestar social han postergado las tareas de dotación de las infraestructuras, relegándolas en muchos casos a la terminación de los asentamientos urbanos en los lugares respectivos. En lo sucesivo, las tareas urbanísticas han de preceder, como es lógico y se viene ha-

(11) En el *Informe sobre las medidas convenientes para corregir la especulación del suelo*, Ministerio de la Vivienda, 1966, se dice textualmente: «Los Planes de ordenación han tratado de organizar el conjunto con mentalidad de ciudad que crece apoyada sobre infraestructuras existentes, o adaptándose a las circunstancias actuales. No se ha podido, en la etapa correspondiente al segundo tercio del siglo, contar con la disposición generosa de nuevas infraestructuras que permitieran planificaciones más ambiciosas. En consecuencia, el aprovechamiento del terreno ha sido intensivo y si las densidades urbanas no han alcanzado cifras exageradas es debido a la gran superficie de extensión urbana a *medio hacer*, existente, ocasionada por la dispersión de la actuación, lo que por otra parte origina la falta de *servicios adecuados* a un futuro hipotecado por las densidades que se obtendrán cuando el suelo se ocupe en su totalidad. El *déficit de servicios* que en 1963, en el Primer Plan de Desarrollo, se estimó en sesenta mil millones de pesetas, *actualmente, por la insuficiente urbanización y la desvalorización de la moneda, puede estimarse alrededor de los noventa mil millones.*

Se considera que *está próximo el momento en que no se pueda materialmente soportar esta situación de agobio urbano*, que en estos años se ha puesto muy en relieve con la elevación del nivel de vida nacional, en la congestión del tráfico y en la exigencia de espacios para los servicios sociales». (Los subrayados son míos).

ciendo ya en las actuaciones públicas directas, a las realizaciones de los fines concretos a que vayan a dedicarse los terrenos por ellos afectados. Esto sólo puede hacerse mediante una política de suelo propia de los entes locales, sin perjuicio de las colaboraciones que al respecto puedan solicitar de los organismos centrales.

Precisamente este problema nos lleva al segundo ámbito de cuestiones que los organismos locales debieran afrontar en una nueva etapa de su actuación urbanística: los programas de preparación de suelo en su triple aspecto de adquisición de suelo, preparación urbanística y reversión al mercado inmobiliario normal. En la polémica ya crónica y enturbiada por las agitaciones demagógicas e insolventes de los espontáneos, se centra su atención en el complejo problema de la especulación del suelo, las fórmulas drásticas—socialización, nacionalización—se barajan con la alegría propia de la ignorancia. Sin embargo, la mucho más modesta y eficaz de los Patrimonios municipales de Suelo permanece dormida en el letargo de unos artículos de la Ley del Suelo. La falta de medios—y de visión de futuro—de nuestras Corporaciones locales, por un lado, la reticencia y la incomprensión de los órganos centrales, por otro, han coadyuvado a que hayan transcurrido en lamentable inoperancia los años más propicios a su efectividad, cuando el movimiento de urbanización de nuestra sociedad y los fenómenos turísticos masivos comenzaban apenas a adquirir la intensidad que revisten actualmente. Lo que la especulación avisada ha aprovechado ávidamente, destrozando, en muchos casos sin remedio, las posibilidades racionales de desarrollo urbanístico de nuestras regiones, debieran haberlo efectuado, para su reversión inmediata y beneficiosa a la comunidad, los órganos que hoy padecen en su carne las consecuencias de su pasividad, a veces cómplice. Por no citar sino los ejemplos más salientes que todos conocemos, ¡cuántas veces, por la limosna inmediata de unas licencias de construcción de unos grandilocuentes bloques en altura, no se ha sacrificado, conscientemente incluso, la recta ordenación de una comunidad entera y, con ella, el verdadero aprovechamiento intensivo de su paisaje, sus riquezas y su atractivo! De

nada vale soñar hoy lo que serían nuestras costas levantinas y andaluzas si hubieran estado a su debido tiempo en manos de munícipes previsores, debidamente dotados con Planes de ordenación suficientes y con un Patrimonio de suelo ágil y preparado. Lo único que podemos hacer es evitar que sigan produciéndose fenómenos tan lamentables; y, ciertamente, toda la reforma del Régimen local que no permita a los Municipios afectados—que no son todos, ni mucho menos—la doble actuación de compra y preparación del suelo urbano (y recordemos que el proceso de transformación del suelo en solar es tres veces más oneroso que la adquisición inicial del terreno), privará a los entes locales de una vez de sus funciones básicas, y seguirá entregando nuestra geografía a los manes de la especulación y los abusos. Bien entendido que no es sólo, ni quizá el más importante, el aspecto de la urbanización turística o residencial: la cooperación con Planes de desarrollo regional del Plan de Desarrollo es, a largo plazo, de indudable mayor repercusión por el país.

Es tentador, pero alargaría demasiado el tema, trazar un cuadro de las actuaciones sectoriales que serían pensables en el marco general de una reforma sustantiva de las Corporaciones locales. A título de ejemplo, quisiera referirme a algunas de ellas, comenzando por algo que ha de plantearse, que está planteándose ya, mejor dicho, y en la forma dramática y a veces trágica que cabía esperar, a nuestras ciudades: la reforma de sus cascos antiguos. Algunas de nuestras poblaciones, Sevilla en concreto, se funden materialmente, con sus moradores dentro; casi todas padecen ese cáncer que se ha dado en llamar el «suburbio interior» y del que basta desviarse por las callejuelas contiguas a la gran tramoya de los centros comerciales en la misma capital de España, para observar ejemplos expresivos. La reforma y saneamiento interior de nuestras ciudades y su adecuación a las exigencias urbanísticas de la vida moderna, es una operación urgente y compleja, llena de intereses contrapuestos, que se desarrolla frecuentemente sobre suelo de altísimos valores comerciales, propensos a toda clase de movimientos especulativos, y que incide no pocas veces en comunidades con hábitos y cos-

tumbres vitales desfasados de nuestro tiempo. Es una operación en la que la Sociología, la Técnica y la Economía han de matizarse exquisitamente y que tan sólo una Corporación local imbuida de la idea de servicio a la colectividad por encima del afán de «decorarse con efimeros triunfos aparentes», como dice la Ley del Suelo, puede llevar adelante con éxito.

Por lo demás, la misma Ley del Suelo nos enumera otras posibilidades de actuación municipal, dignas del mayor interés: el saneamiento de los cinturones periféricos de suburbios; la planificación y asentamiento en nueve zonas *ad hoc* de las industrias y comercios que han de ser las nuevas fuentes de vida de cada comunidad; la efectividad de los programas de descongestión demográfica e industrial que vienen reclamando muchas de nuestras áreas metropolitanas; la protección de las bellezas naturales, históricas y artísticas en la forma ya mencionada antes, de ensamblarlas más eficazmente en las peculiaridades de cada localidad; la tutela de los terrenos agrícolas de alto rendimiento, tan escasos por desgracia en España y sacrificados sin piedad, en cuanto la ocasión es propicia, a usos alternativos que bien pudieran asentarse en otras zonas... no es exagerado decir que las posibilidades encerradas en una actuación ordenadora del territorio constituyen el más sugestivo y fecundo programa de realizaciones para una Corporación local. Que los redactores de la nueva ley no desconozcan ni menosprecien este capítulo.

Un último punto quisiera suscitar en esta ocasión: Municipios y Provincias requieren, para poder desempeñar estas funciones con la altura precisa, una elevación notable en la dotación y formación de su personal. Este personal es primaria y lógicamente «técnico», en el sentido habitual de la palabra; esto es, «especialista» en Ingeniería, Arquitectura, Sanidad, Sociología, Economía o Derecho, por citar sólo algunas de las ramas del saber humano que confluyen en estas materias. Pero, además, y por encima de esto, el Urbanismo es un saber «político»—«urbe» y *polis* son, en definitiva, un mismo concepto—, si por política entendemos la sintetización de los óptimos parciales, la aplicación de criterios genéricos preestablecidos en la resolución de problemas concretos. El Urbanismo es, en cierto modo, el

humanismo de nuestro tiempo. El verdadero experto en Urbanismo es un humanista radical, puesto que el fin último de su actuación no es sino ordenar lo mejor posible la convivencia de seres humanos. Estos expertos, de formación aún más difícil que los demás, han de integrarse con urgencia en las esferas rectoras de nuestras Corporaciones locales.

Afortunadamente, no están desamparadas en este aspecto. Es particularmente grato terminar esta exposición con la nota de optimismo y confianza a que es acreedor el Instituto de Estudios de Administración Local a cuyas enseñanzas y actividad se debe el que, en tantos lugares de nuestra geografía, existan hombres empeñados con vocación y éxito en la penosa y magna tarea de ordenar el suelo y las ciudades de España.