

EL REGIMEN URBANISTICO DE LAS GRANDES CIUDADES Y SU ZONA DE INFLUENCIA

P O R

LUIS MORELL OCAÑA

Profesor agregado de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. PRELIMINAR: A) *Panorámica general del tema metropolitano, en el Derecho positivo español.* B) *La ordenación de grandes ciudades y de su zona de influencia:* 1. *De la ordenación de Madrid y sus alrededores, al régimen de área metropolitana:* a) *La ordenación urbana de Madrid y sus alrededores.* b) *El desfase de las soluciones promulgadas para la aglomeración madrileña.* c) *Area metropolitana de Madrid.* 2. *Creación del régimen del «Gran Bilbao».* 3. *El Plan de Valencia y su comarca.* 4. *La ordenación urbana de Barcelona y su comarca:* a) *La Ley de 3 de diciembre de 1953.* b) *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios.* c) *Constitución del Area Metropolitana de Barcelona.*—II. ANÁLISIS DE CONJUNTO DEL RÉGIMEN DE GRANDES CIUDADES Y DE SU ZONA DE INFLUENCIA: A) *Delimitación territorial:* 1. *El criterio formal de delimitación:* a) *Vinculación a la extensión del Plan de Ordenación Urbana.* b) *Extensión sobre términos municipales completos.* 2. *El criterio material delimitador.* 3. *Flexibilidad o rigidez de la delimitación: el problema de la modificación del ámbito territorial de actuación:* a) *El sistema establecido en los distintos ordenamientos estatutarios.* b) *La aplicabilidad de sistemas contenidos en la legalidad de carácter general.* B) *Principios de Organización:* 1. *La estructura colegial:* a) *La peculiaridad, en este punto, de la Administración urbanística.* b) *La adopción de la estructura colegial en las organizaciones administrativas metropolitanas: razones adicionales.* 2. *La forma institucional adoptada por la organización metropolitana: el problema de su naturaleza jurídica.* a) *El problema, en el Derecho positivo y en la jurisprudencia.* 3. *Estructura de dos niveles.* 4. *Dimensión de potestad y dimensión empresarial.* C) *El ámbito de actuación:* 1. *El planteamiento del tema como una cuestión urbanística:* a) *Las competencias urbanísticas que se les atribuyen.* 2. *La posición de los distintos ordenamientos estatutarios frente al tema de los servicios comunes:* a) *Las formulaciones iniciales.* b) *La posterior formación del concepto de servicios públicos de interés comarcal.*

I. PRELIMINAR

A) *Panorámica general del tema metropolitano en el Derecho positivo español*

La penetración en los actuales sistemas jurídico-públicos del tema metropolitano no se ha producido mediante una percepción en bloque

de la amplia y densa problemática que el mismo plantea, sino que se va llevando a cabo sobre la base de abrir brechas determinadas, por las que se hacen presentes —en el seno del ordenamiento jurídico— algunos de los problemas capitales que aloja el fenómeno metropolitano. Hasta el punto de que una panorámica general del derecho comparado arrojaba, hasta hace bien poco tiempo, una compleja perspectiva compuesta de un extenso elenco de medidas sectoriales carentes por lo común de una contemplación global de la metrópoli; medidas que han venido cubriendo los más llamativos impactos que la evolución de la sociedad urbana ha producido en los sistemas jurídicos. Ciertamente, el momento presente acusa un cambio profundo en la óptica legislativa de este tema, de suerte que empiezan a preconizarse e irse implantando soluciones globales, pues éstas acucian al legislador a la adopción de una ordenación integral.

También en el Derecho español, aun sin poder afirmar todavía que exista una recepción acabada y global del fenómeno metropolitano, han ido surgiendo soluciones jurídico-positivas que pretenden afrontar la problemática peculiar de nuestros grandes conjuntos urbanos. Más concretamente, hay tres puntos de penetración, en nuestro Derecho administrativo, de la temática de la metrópoli: 1) la aparición de un específico sistema de gobierno para el Municipio central, cuando el Gobierno estime de aplicación el régimen de grandes ciudades; 2) la configuración de un ordenamiento urbanístico específico para las grandes ciudades y su área de influencia; 3) el surgimiento de sistemas para la solución de problemas concretos, comunes a los núcleos urbanos implicados en el tejido metropolitano: en materia de transportes colectivos abastecimiento de aguas, redes comerciales, viviendas...

Es decir, hay también en nuestra evolución jurídico-positiva momentos en que se hace indispensable afrontar la problemática metropolitana y la instauración de unas soluciones inmediatas. No obstante, insistamos, en estos casos se van a fletar soluciones parciales para problemas específicos; incluso cuando se adopta la perspectiva urbanística, porque, pese a las concepciones globales que con frecuencia van a aparecer en la evolución de este saber de la realidad, en último término las soluciones que desde este ángulo se preconizan tienen un carácter sectorial, culminando en un puro planteamiento del aprovechamiento del espacio en su simple dimensión física, y de-

jando en la penumbra los aspectos económico y social de dicho aprovechamiento.

Por lo que hace al régimen especial de gobierno de las grandes ciudades, es evidente que la limitación de las soluciones al interior de un solo término municipal, cualesquiera que éstas sean, lleva inexorablemente a una contemplación muy limitada de los problemas que se han de solventar: las soluciones preconizables quedan incardinadas en el seno de la organización administrativa de un Municipio. Además, de momento se ha limitado a Madrid y Barcelona. Y, en último término, las opciones en que el sistema se mueve se refieren a la dosis más o menos alta de potenciación y tecnificación del ejecutivo municipal, o la polémica competencial con el Estado en materia de servicios públicos municipales, o a la instauración de un régimen financiero en el que encuentra una débil respuesta el déficit progresivo de la organización administrativa municipal. En una palabra, sobre este camino se abren paso soluciones muy concretas para ciertos problemas del Municipio central, núcleo quizá de la zona metropolitana, pero no para dicha zona en sí misma considerada.

Por lo que hace a las soluciones urbanísticas, la organización de un régimen peculiar para las grandes ciudades en crecimiento es preocupación que late en nuestro ordenamiento desde los orígenes mismos del sistema jurídico del urbanismo. Basta recordar, al respecto, que gran parte de la legalidad decimonónica en esta materia está pensada para nuestras grandes poblaciones y la peculiar problemática planteada por su ensanche y reforma interior. La insuficiencia de este tipo de soluciones se hará evidente una vez que, en la evolución de las concepciones urbanísticas, haga crisis el planteamiento puramente aditivo del régimen del ensanche, para dar paso al planteamiento orgánico; esto es, un haz de previsiones en las que lo esencial es tomar como punto de partida una visión de conjunto de las necesidades de una ciudad y su contorno. A esta nueva concepción responde la legislación que se inicia con el Estatuto municipal de 1924 y que en la década de los años cuarenta va a plasmar en la instauración de unos específicos regímenes de ordenación urbana de nuestras grandes ciudades su cintura y su zona de influencia. Ahora, cuando las nuevas Leyes de Régimen Local y del Suelo deben suponer una profunda innovación de estos regímenes, puede ser útil examinar tres principios generales en materia organizativa y funcional.

B) *La ordenación de grandes ciudades y de su zona de influencia*

1. *De la ordenación de Madrid y sus alrededores, al régimen de área metropolitana*

a) *La ordenación urbana de Madrid y sus alrededores*

En primer lugar, el urbanismo de la posguerra afronta el tema de la reconstrucción de Madrid. Ciertamente, la preocupación inmediata, en el Madrid de la época, es «crear viviendas y dar trabajo», lo que a su vez supone la realización de una serie de obras públicas y privadas, que a la Administración toca estimular o realizar por sí misma. Mas los planificadores del futuro Madrid son perfectamente conscientes del momento sencillamente crucial para la evolución urbanística de la capital. Como va a escribirse en aquellos años decisivos, concretamente en 1945,

«Estamos justamente en el momento de precisa, necesaria y urgente corrección para Madrid, que, como ciudad, se halla en ese límite que las teorías del urbanismo señalan como dimensión de una capital, esto es, la población que gira en torno del millón de habitantes. Y precisa, por ello, considerar la posibilidad y la conveniencia de evitar que Madrid se convierta, por agregaciones sucesivas impensadas no en un centro urbano perfectamente relacionado con núcleos orgánicos de población rodeados de campo, sino, por el contrario, en una sucesión inacabable de vías y solares, calles y edificios pegados unos a otros, sin interrupción, camino de ser una ciudad monstruo más, como desgraciadamente hoy existen en otros pueblos, que en parte desean su destrucción y no la sienten demasiado, porque ven en ello la manera más rápida de ir corriendo estos defectos en los que impensadamente habían incurrido por errores de épocas pasadas.»

Realmente, el Plan de ordenación urbana de Madrid y sus alrededores se había elaborado por la Junta de Reconstrucción de Madrid en 1941. Por primera vez se abordaba la expansión de una gran ciudad sobre su comarca circundante, ya que el Plan se extendía sobre

29 términos municipales. Bajo la presión de un ritmo de crecimiento demográfico que se estimó consistiría en el 20 por 100 decenal —previsión que, como se sabe, quedaría muy corta— el Plan atiende a una serie de propósitos esenciales, de entre los que sus propios redactores destacarán los siguientes:

«a) Atención de las *funciones de capitalidad*: agrupación de Ministerios, revalorización de la fachada al Manzanares, exaltación de valores tradicionales (recinto árabe), otras funciones directivas; b) organización de las *comunicaciones*: ferrocarril, carreteras y aire, y especialmente la disposición de un sistema de accesos, travesías y circunvalaciones con características de autopistas; c) *ordenación industrial*: creando núcleos satélites y zonas industriales para favorecer el desarrollo industrial, apoyándose las comunicaciones centralizadas, sin detrimento del desarrollo digno de la ciudad como capital; d) *descongestión del centro* de la ciudad como medio fundamental de resolver los problemas del interior anteponiendo la creación de nuevos centros comerciales a la apertura de grandes vías destructoras de todo ambiente tradicional; e) organización de los *núcleos residenciales* en unidades de vecindad dotadas de servicios colectivos en los que se mejorarán las condiciones de vida y los tipos de edificación, y f) *limitación de la ciudad con un primer anillo verde* entre el Manzanares y el arroyo del Abroñigal y limitación de los demás núcleos suburbanos y satélites por *zonas verdes*, formando un sistema de anillos y cuñas.»

Todos estos propósitos concretos son el reflejo de una preocupación fundamental que —para decirlo con palabras del que fue director técnico de la Junta de Reconstrucción, y después de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores— queda formulada así:

«Una gran ciudad como ya es Madrid, tiene que disponer de una organización urbana completa que garantice el rendimiento, la sanidad y la comodidad de sus habitantes.»

Lo que, en los mentores del Plan, suponía esencialmente estas tres cosas:

«*Barriadas* de viviendas ordenadas, con sus plazas, sus servicios, sus monumentos; *vías arteriales* de tránsito fácil que las ponga en comunicación con los centros políticos, comerciales, industriales y el exterior, y un sistema de *espacios libres* que envuelva la ciudad y penetre en ella en profundas cuñas, envolviendo en lo posible cada uno de los barrios y salpicando todos los sectores de la fuente de salud y alegría, que son el árbol y el jardín.»

A estos postulados obedece la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944, cuyo texto articulado se promulga por Decreto de 1 de marzo de 1946, dictándose el Reglamento para el desarrollo orgánico de la Ley de 17 de octubre siguiente. La solución institucional adoptada es, según habrá ocasión de examinar más detenidamente, la de una estatalización del problema y la organización que para su solución se configura. En efecto, la base 3.^a de la Ley de 1944 crea un dispositivo compuesto de una Comisión integrada por representantes de la Administración del Estado y, muy minoritariamente, del Ayuntamiento de Madrid y de un comisario general que tendría categoría administrativa de director general, siendo designado por el Consejo de Ministros a propuesta del de la Gobernación, «de quien dependerá».

b) *El desfase de las soluciones promulgadas para la aglomeración madrileña*

En el corto período que media entre la inicial solución urbanística madrileña y la década de los sesenta, la evolución de la realidad ha desbordado ampliamente los instrumentos de reordenación que fueron creados, y aparece como urgente una reconsideración de los mismos. En esencia, no se ha logrado evitar el acelerado ritmo de crecimiento mononuclear del área madrileña; Madrid no ha trabado aún relaciones sociales de importancia con los núcleos de población circundantes. De aquí que pudiera escribirse en 1964:

«La situación de Madrid, en un páramo sin industria ni minería, su origen artificioso y esencialmente burocrático, han motivado que la expansión matritense haya encontrado exclusivamente pequeños núcleos agrícolas que

podía incorporarse sin dificultad. Las anexiones de términos adyacentes fueron rigurosamente ampliaciones de baldíos, secanos y, en el más grave de los casos, suburbios-dormitorio en embrión. Algunos de esos pueblos anexionados conservan todas sus peculiaridades agrícolas originarias y su relativo apartamiento de la gran capital, a la que en verdad puede decirse que pertenecen tan sólo por una ficción administrativa. Otros, en cambio, como Vallecas, se han injertado de pleno en la vida metropolitana, con un pujante despertar industrial. Lo que importa es subrayar cómo ese desarrollo es también fruto de Madrid, y no tiene entidad propia ni se concibe con independencia de la urbe vecina.»

Así, pues, la evolución del contexto urbano madrileño se cifra en un vasto proceso de crecimiento del núcleo principal, que ya alargándose como conjunto edificado sin soluciones de continuidad. Concretamente, en 1960, la fisonomía urbana de la región madrileña queda compuesta por una fuerte concentración humana rodeada de un extenso vacío demográfico. Concentración que se cifra en 52.700 habitantes por kilómetro cuadrado en el círculo central (de un radio aproximado de 1,4 km.) y que va decayendo en círculos más amplios hasta llegar a 24 habitantes por kilómetro cuadrado en la última corona circular, situada entre los 120 y los 150 kilómetros de radio.

En el significativo análisis realizado por AMANDO DE MIGUEL, JUÁREZ y ALMARCHA, queda en evidencia que la evolución inmediatamente posterior—entre 1960 y 1965—está marcada por el hecho de que, para un crecimiento de medio millón de personas, el área madrileña, la corona que va desde los 1,4 kilómetros hasta 60 kilómetros de radio aumenta vertiginosamente su densidad, a costa del centro de la ciudad y de las zonas periféricas en situación tangente con la estructura urbana en sentido físico.

Se trata, en síntesis, del crecimiento desbordante de la ciudad principal; crecimiento que no da lugar a un sistema de relaciones sociales entre la metrópoli y sus núcleos circundantes, sino a una masiva absorción del espacio inmediato por aquélla. Consecuencias: ante todo, desbordamiento del primitivo esquema de organización urbana, en sus puntos neurálgicos: servicios, vivienda, red viaria... Después, la desagradable paradoja que resulta de la proximidad entre el espa-

cio en trance de agotamiento y el mínimo aprovechamiento del espacio circundante; la flagrante contradicción entre un entorno casi vacío y un centro neurálgico en trance de no poder cumplir sus funciones económicas, culturales y sociales... por haberlas concentrado monolíticamente en unos pocos kilómetros cuadrados.

Es entonces cuando son dispuestas dos medidas legislativas de importancia: un sistema de descongestión industrial, y la revisión del Plan de Ordenación del área y de su estructura administrativa. Veamos el primero de ellos, ya que es el único que tiene contactos con el tema que aquí interesa.

c) *Area metropolitana de Madrid*

El artículo primero de la Ley de 2 de diciembre de 1963, reguladora del Area Metropolitana de Madrid, nos revela el sometimiento del nuevo estatuto a los rasgos más acusados en la evolución del Derecho metropolitano español: la Comisión de Planeamiento y Coordinación es un «organismo autónomo de carácter urbanístico adscrito al Ministerio de la Vivienda, a la que corresponderá promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha área y en su caso realizar la gestión correspondiente».

Es decir, el gobierno del área se encomienda a un organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda, primero, y urbanístico, además. Ahora bien, hay un resquicio abierto hacia problemas que trascienden el puramente urbanístico: la Comisión coordina y armoniza, desde la perspectiva del Plan de Ordenación del Area, las acciones que en la misma se realicen por la Administración del Estado que afecten precisamente a la ordenación urbanística. Desde la misma perspectiva, puede plantearse el tema de la coordinación en relación con los servicios municipales comunes a los Ayuntamientos del Area (artículo 7.º, 1).

Ha de añadirse que las competencias de la Comisión son competencias originariamente estatales, dejando intactas las que con anterioridad pertenecían a los municipios integrantes, respecto de los cuales se le otorga un poder de fiscalización (art. 3.º, 3). Aquí hay una importante diferencia con el gobierno de la comarca de Barcelona. En efecto a la Comisión barcelonesa se le ha dado, desde el punto de vista de las competencias «una orientación más municipal, pues no cabe olvidar que estrictamente municipales son los intereses que se le confían. Con este contraste, se puede apreciar claramente que lo que,

ante todo, pretende la Ley de 1963 es unificar en una sola autoridad el ejercicio de todas las competencias urbanísticas estatales sobre el área. «corresponderá a la Comisión del área ejercer en su territorio las facultades y atribuciones que en el orden urbanístico, según la legislación vigente, corresponden al Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a la Comisión Central de Saneamiento y a otros organismos análogos» (art. 6.º).

Pero, además, la unificación queda limitada al planeamiento y control, quedando la ejecución de las obras y prestación de servicios residenciada, en general, en los órganos y entidades competentes en cada caso. Únicamente queda abierta en el artículo 7.º la posibilidad de que la Comisión instituya órganos especiales de gestión.

2. Creación del régimen del «Gran Bilbao»

La creación de la Corporación administrativa «Gran Bilbao» se produce por Ley de 1 de marzo de 1946. Su punto de partida es peculiar, dentro, no obstante, de la hipótesis general de ordenación urbanística de una gran ciudad y su zona de influencia. Como declara ZUAZAGOITIA en 1946,

«... el problema urbano de Bilbao no es un problema ni de reforma interior ni de anexiones de unos pocos pueblos circundantes: es un problema de ordenación de una extensa zona sobre la cual había influido. Sobrepasaba, pues, los límites posibles que el Ayuntamiento por sí mismo podía acometer... Todos los que hayan recorrido la ría saben que, a pesar de las diferencias de términos municipales, allí no hay soluciones de continuidad. No es fácil averiguar dónde termina un Municipio y dónde comienza otro. Hay una unidad, sobre todo una unidad económica, cuyo eje es la ría. Había que establecer, pues, la coordinación necesaria entre todos esos Ayuntamientos.»

Es decir, se pretende configurar un área comarcal cuya unidad deriva de la influencia de la gran ciudad, cuyo desarrollo ha de hacerse con visión de conjunto, y para ello nada mejor que la elaboración de un Plan de ordenación urbanística comercial, y la creación de la autoridad administrativa correspondiente. Se huirá expresa-

mente de poner en manos del Ayuntamiento de Bilbao esta nueva organización porque, como declara su alcalde en la citada fecha de 1946.

«Bilbao, a lo largo del tiempo, ha recibido dos grandes lecciones, que debe siempre tener en cuenta: una, la de no ceder en nada frente a las anteiglesias para mantener la hegemonía sobre la ría; y otra, la de no provocar inútilmente la resistencia de esas anteiglesias, siendo la villa justa y comprensiva con ellas. Las anexiones prematuras son siempre una torpeza. Primero, porque Bilbao no hubiera sabido qué hacer con ellas, y después, se hubiera encontrado con la resistencia decidida de las anteiglesias. Por ello se pensó, y la Ley así lo declara, en crear una entidad supermunicipal destinada solamente a la realización del Plan, obligando a todos los Ayuntamientos comprendidos a quedar sujetos a esa Ley en lo relativo al Plan, con libertad y autonomía absoluta, en cambio, en lo concerniente a las demás cuestiones municipales. Planteada así la cuestión, los pueblos de la comarca tienen tanto interés como Bilbao en su realización.»

3. *El Plan de Valencia y su comarca*

Las bases para la ordenación urbana de Valencia y su comarca se aprueban por la Ley de 18 de diciembre de 1946, dando lugar al texto articulado promulgado por Decreto de 14 de octubre de 1949. El Plan abarca 30 municipios, y se formula «para realizar la ordenación urbana de Valencia y su comarca» (art. 1.º).

El punto de partida es, aquí también, netamente urbanístico, pese a que la problemática planteada en la zona comprendida por el Plan era mucho más densa y compleja. En efecto, la ordenación del uso del suelo es por supuesto, trascendental, y más aún en una comarca cuya tierra es susceptible de un aprovechamiento agrícola difícilmente igualable en otros lugares de la geografía española; de ahí que su conversión en suelo urbano tenga unos matices problemáticos peculiares, y recuerde, aunque el supuesto sea distinto, en cierto modo la famosa polémica inglesa campo-ciudad de hace unos años. Este problema, naturalmente, no pasó desapercibido a los planificadores de 1946:

«... haría falta robar a la huerta que rodea Valencia, que es la de mayor rendimiento, 3.000 hectáreas para in-

vertirlas en el desarrollo o ensanche de la capital. Este hecho, al que llegamos en la primera fase de nuestro estudio, nos preocupó extraordinariamente. La mayor parte de nosotros, que habitábamos en la meseta castellana, al llegar a Valencia, ver la riqueza ambiente, vivirla de cerca, recorrer esos pueblos y comprobar el nivel de vida de sus habitantes, tuvimos la enorme preocupación de que eso desaparecería, de que el crecimiento urbano absorbiera de tal modo esa riqueza agrícola que la pusiera en grave peligro, y pensamos que, de seguir así, se produciría el fenómeno de que la ciudad se devoraba a sí misma al destruir la riqueza que es causa de su vida y de su bienestar. Esto nos obligó a meditar sobre los medios de evitar ese fenómeno, y el único medio que vimos para evitarlo fue el descentralizar Valencia, haciendo que el crecimiento demográfico no recayera exclusivamente sobre la capital, como ahora ocurre en su mayor parte, sino que se distribuyera en todo el conjunto, esto es, ir a una descentralización de la actividad urbanística de la capital, llevándola, en la medida de lo posible, a los pueblos de la cintura.»

Esta descentralización económica y social de Valencia, propugnada por sus planificadores, hacía evidente, más aquí que en ningún otro supuesto, la precisión de desbordar planteamientos puramente urbanísticos: el gran tema era el de encauzar y dar unidad al sistema de relaciones sociales establecido entre una pluralidad de núcleos de población próximos entre sí. Era, pues, un tema de servicios públicos comunes, algunos tan cruciales para el desenvolvimiento del área como los de transportes y comunicaciones. Después, potenciar debidamente cada uno de esos núcleos—salvo los muy pequeños y próximos a otros mayores, respecto de los que cabía perfectamente la incorporación o fusión—para dar a cada uno de ellos una función predominante (industrial, residencial, de servicios, etc.) a asumir en el contexto general del área. Sin embargo, si bien el plan no soslayó los factores geopolíticos de importancia, en la Ley hay tan sólo modestísimas previsiones en torno al tema de los transportes colectivos, quedando al margen los demás problemas inherentes a una previsión reflexiva sobre los servicios intermunicipales comunes. De todos modos, la descentralización urbanística es abordada con energía:

«Para favorecer este propósito de descentralización, nos encontramos con la circunstancia providencial de la existencia de dos penetraciones montuosas de estas dos colinas en la huerta: la del Noroeste, con Burjasot y Godella, y la del Suroeste, con Torrente. El criterio del Plan ha sido el hacer dos grandes núcleos residenciales en estas dos cuñas, que restan del crecimiento de la capital unos 150.00 habitantes, y, al mismo tiempo, estimular la creación o impulso de las actuales zonas industriales en los tres grupos industriales de Norte, Sur y Oeste, a fin de llevar también a estos pueblos población obrera industrial. De este modo pretendemos que la población de Valencia dentro del siglo actual, no sobrepase el millón de habitantes. Esto obliga a un control un poco difícil, delicado, de este conjunto urbanístico, que es el conseguir la especialización de los pueblos. Afortunadamente, esta especialización ya está iniciada... El complemento de esta ordenación es la nueva distribución demográfica. Se propone que el grupo de pueblos del Norte, hoy con 29.000 habitantes, llegue a tener 100.000, y se han previsto los ensanches de los pueblos para esta cifra. El grupo Noroeste, hoy con 40.000 habitantes, se propone que llegue a los 60.000; este grupo está constituido por Manises y Cuart de Poblet. El grupo Suroeste y el del Oeste, con Torrente, con 30.000, que llegue a 85.000. Es interesante observar la proporción de superficie que se reserva a usos industriales.»

Por último, el Plan de ordenación establece provisiones relativas a la reordenación interior de la ciudad central. Según VALENTÍN-GAMAZO,

«El Plan de la cintura de Valencia obliga a reorganizar la capital de la forma siguiente: primero, completar su estructura urbana, capacitándola para un millón de habitantes en lugar de 450.000, que es hoy su censo de población, para lo cual será preciso duplicar su actual superficie de 1.500 hectáreas; construir una nueva red viaria no sólo para resolver el problema circulatorio, sino para enlazar fácilmente con los pueblos de la cintura,

como antes he dicho; resolver los enlaces ferroviarios, problema que se halla en camino de solución, y dar una nueva estructura orgánica a la ciudad.»

4. *La ordenación urbana de Barcelona y su comarca*

a) *La Ley de 3 de diciembre de 1953*

La Ley de 3 de diciembre de 1953 aparece como la culminación de una serie de intentos de abordar el desarrollo urbano de Barcelona que se habían ido sucediendo a lo largo de más de un siglo; ello, una vez superada la configuración medieval de la ciudad, encerrada entre sus murallas, cosa que ocurre en 1854, cuando se aprueba el Plan Cerdá. Como ha escrito UDINA,

«Para comprender el gran salto que dio al romper las murallas, baste tener en cuenta de qué modo aumentó su población en los últimos cincuenta años del pasado siglo: Barcelona superó los 160.000 habitantes y alcanzó en 1900 el medio millón.»

En la estadística municipal de 1863, Barcelona tiene 184.831 habitantes. En 1960, Barcelona tiene una población de 1.557.863 habitantes. A lo largo del siglo considerado, se van a producir distintas planificaciones del ensanche de la ciudad, de acuerdo con las concepciones urbanísticas de la época y las necesidades que a lo largo del tiempo se van produciendo. Según MARTORELL PORTAS, el proceso urbanístico de Barcelona tiene tres fases características: la primera va desde 1838 hasta el proyecto de Cerdá, convertido en proyecto oficial en 1859. La segunda se caracteriza por el uso intensivo de la agregación de Municipios limítrofes al de Barcelona, y su centro de gravedad es el año 1903, en el que se convoca un concurso de proyecto de enlace entre la ciudad y los pueblos agregados que da lugar a un modelo, el de LEON JAUSSELY; la tercera fase pertenece ya a la posguerra y deriva de un primer impulso, consistente en la creación por el Ayuntamiento en 1945 de una «Comisión Técnica Especial de Urbanismo», y de la creación estatal de la «Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona», por Decreto de 25 de mayo de 1945.

A partir de 1945 se pone en marcha la elaboración de un Plan Provincial de Urbanismo y de un Plan Comarcal para Barcelona y los

Municipios adyacentes. El primero de ellos se ultima en 1959 y es aprobado por el Ministerio de la Vivienda en 1963. Entre tanto, había sido elaborado y promulgado el «Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Barcelona», por Ley de 3 de diciembre de 1953. Como escriben MARTORELL PORTAS, FLORENSA FERRER y MARTORELL OTZET,

«El Plan que mereció aprobación en 1953 fue elaborado en un período en que el clima urbanístico no era propicio todavía a soluciones de gran aliento y, por otra parte, el trasvase campo-ciudad no había adquirido las proporciones que alcanzó poco después.»

El Plan Comarcal tiene como principio inspirador la creación de un tejido urbano en forma nuclear, una gran ciudad constituida por una corona de núcleos, cada uno de los cuales sigue ostentando una propia personalidad sociológica y jurídicamente hablando. Las circunstancias, pues, eran muy distintas de las que se contemplaron en la ordenación de Madrid y su zona de influencia. En 1953, Barcelona era ya lo que GUEBDES denominara una conurbación; es decir, un conjunto de comunidades en crecimiento a las que se pretendía imponer una directriz de desarrollo, sobre la base de limitar hasta una cifra determinada (2.400.000 habitantes) a la ciudad de Barcelona y orientar la expansión de los núcleos urbanos vecinos. Según los autores que quedaron citados, el Plan Comarcal está inspirado en los siguientes principios:

1. Estudia el crecimiento urbano en forma nuclear evitando la extensión ilimitada de la metrópoli, concibiéndose el futuro de la gran ciudad como racimo de comunidades organizadas.

2. Revisa el sistema viario en el sentido de proporcionar mayores anchos donde es posible y aconsejable, y establece los cinturones que omitió CERDÁ, preconizó JAUSSELY y hubieran tenido también efectividad en el Plan Rovira, pese a que sus calles concéntricas eran, en su proyecto, casi todas de igual y precario ancho.

3. Sienta el criterio zonificador que evite la mezcla de la industria y la vivienda y regule las distintas condiciones de volumen y uso que han de exigirse a cada una de las distintas zonas que se establecen.»

b) *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios*

Aunque la Ley de 3 de diciembre de 1953 hunde también sus raíces en una preocupación urbanística, ya desde ese primer momento se entrevé un intento de trascender la pura ordenación física del suelo y hacer frente a una auténtica ordenación del territorio comarcal; intento que se abrirá paso, más adelante, poco a poco y muy difícilmente, hacia el planteamiento en común, para todos los Municipios del área, no sólo del problema urbanístico, sino también del de determinados servicios comunes.

Hay, no obstante, que destacar que, pese a todo, la Comisión creada se constituye para la aplicación del Plan comarcal de urbanismo; y, por otra parte, la dimensión territorial del área, muy reducida si se tiene en cuenta que sus 498 kilómetros cuadrados resultan ser notoriamente inferiores a los 607 del simple término municipal de Madrid. En su interior y sometidos a la comisión, quedaron el Municipio de Barcelona y 27 más.

El giro hacia un más amplio planteamiento funcional se encuentra, como es sabido, en la Ley de Régimen Especial de Barcelona, de 23 de mayo de 1960; en ella, según expresa la exposición de motivos.

«se ha preferido ampliar las facultades de dicha Comisión y añadir a su función, típicamente urbanística, otra planificadora y ejecutiva sobre los elementos comunes a la comarca».

Aparece, pues, la «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios». Naturalmente, y de acuerdo con el patrón sentado desde el principio, la Comisión es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda.

c) *Constitución del Area Metropolitana de Barcelona*

Finalmente, el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Con ello, se abre paso una nueva fórmula organizativa; por ello, su análisis debe quedar reservado para un estudio posterior.

POBLACION DE LOS MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID, SEGUN LOS CENSOS DE LOS AÑOS

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Madrid	539.835	599.807	750.896	952.832	1.088.647	1.618.435	2.259.931	3.146.071
Alcobendas	1.347	1.416	1.350	1.648	1.896	1.862	4.778	25.000
San Sebastián de los Reyes	1.130	1.261	1.358	1.439	1.775	1.809	3.350	15.447
Paracuellos del Jarama	665	753	782	807	741	1.454	1.481	2.106
Torrejón de Ardoz	1.888	2.057	2.079	2.432	2.718	4.017	10.794	21.117
San Fernando de Henares	851	931	863	1.000	2.209	1.449	4.033	9.938
Coslada	245	309	312	509	717	899	3.695	13.412
Ribas del Jarama	445	318	785	777	889	903	1.207	1.007
Getafe	4.444	4.863	5.336	8.280	9.295	12.254	21.895	69.424
Leganés	4.148	5.815	4.362	5.050	5.211	5.860	8.539	57.537
Alcorcón	657	748	820	809	614	759	3.356	46.04*
Villaviciosa de Odón	1.569	1.494	1.370	1.389	1.510	1.621	2.215	3.11f
Boadilla del Monte	778	659	660	627	608	905	1.110	1.838
Pozuelo de Alarcón	1.873	2.436	2.677	4.064	2.517	5.105	9.412	16.784
Majadahonda	806	1.061	1.053	1.224	931	1.153	3.042	5.114
Villanueva del Pardillo	474	478	509	525	179	509	488	615
Villanueva de la Cañada	668	844	895	1.033	217	500	592	607
Brunete	1.453	1.662	1.556	1.430	678	877	897	956
Mejorada del Campo	1.025	1.071	1.275	1.553	1.783	1.853	2.340	3.498
Velilla de San Antonio	581	650	701	949	909	815	1.036	1.490
Pinto	2.669	2.756	2.411	2.760	3.258	3.463	5.360	9.761
Colmenar Viejo	5.255	5.753	6.402	7.999	7.951	8.239	8.375	12.910
Las Rozas de Madrid	1.041	1.076	1.174	1.532	1.196	1.616	3.185	5.413
TOTAL	565.847	638.228	789.630	1.143.422	1.136.449	1.676.357	2.361.111	3.469.211

FUENTE: Reseña Estadística de la provincia de Madrid. Presidencia del Gobierno. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1958; poblaciones de derecho y de hecho de los Municipios de la nación. Madrid, 1962 y 1971.

**POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN BILBAO»,
SEGUN LOS CENSOS DE LOS AÑOS**

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Bilbao (1)	99.635	113.473	141.872	161.987	195.186	229.334	297.942	410.490
Abanto y Ciérvana	8.853	9.848	9.543	9.878	8.993	9.330	11.513	10.002
Arrigorriaga	1.986	2.714	3.641	3.962	3.989	4.646	8.142	9.820
Baracaldo	15.013	19.249	26.906	34.209	36.165	42.240	77.802	108.757
Basauri	2.056	3.539	5.199	9.444	10.605	11.637	23.030	41.794
Berango	716	821	956	1.359	1.475	1.664	1.812	2.877
Echévarri	637	835	1.122	1.248	1.364	1.529	4.148	4.452
Galdácano	2.825	3.981	4.886	6.709	7.101	7.733	10.431	18.770
Guecho	5.442	7.359	11.399	16.859	17.795	19.309	22.951	39.153
Larrabezúa	1.424	1.473	1.519	1.654	1.748	1.745	1.698	1.833
Lejona	1.846	2.347	3.249	5.096	5.255	5.765	7.553	10.571
Lujua (1)	964	1.129	1.248	1.707	2.522	2.180	2.615	—
Portugalete	5.182	5.663	7.629	10.169	10.612	12.211	22.584	45.584
San Salvador del Valle	6.748	6.390	6.964	8.228	7.446	8.444	9.477	11.333
Santurce (antiguo) (2)	—	3.370	4.646	8.074	8.466	10.224	25.570	46.194
Santurce-Ortuella	7.781	5.469	5.553	6.393	5.470	5.642	24.992	8.021
Santa María de Lezama	1.060	1.201	1.270	1.465	1.399	1.501	1.494	1.612
Sestao	10.833	11.820	15.579	18.335	18.625	19.969	24.992	37.312
Sondica (1)	783	915	1.031	1.889	1.914	2.102	2.915	—
Zamudio-Derio (1)	1.463	1.582	1.868	2.719	2.901	2.949	2.027	—
Zarátamo	516	580	789	983	1.074	1.142	1.856	2.089
TOTAL	175.763	203.738	256.869	312.367	350.105	401.296	585.544	810.664

(1) Por Decreto de 31 de marzo de 1966 se incorporan los Municipios de Lujua, Sondica y Zamudio-Derio al de Bilbao.

(2) Segregados del Municipio de Santurce-Ortuella.

FUENTE: Reseña Estadística de la provincia de Vizcaya. Presidencia del Gobierno INE. Madrid, 1960. Poblaciones de derecho y hecho de los Municipios de la nación. Madrid, 1962 y 1971.

**POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN VALENCIA»,
SEGUN LOS CENSOS DE LOS AÑOS**

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Alacuás	2.370	2.672	2.765	3.276	3.753	4.332	8.116	19.639
Albalat dels Sorells	1.198	1.500	1.634	1.693	1.835	1.851	2.447	3.063
Alboraya	4.700	4.807	5.712	6.124	6.749	6.885	8.073	9.126
Aldaya	2.906	3.236	3.423	3.974	4.570	6.382	9.579	16.157
Alfajar	2.552	2.934	3.241	3.531	3.983	4.126	4.394	13.093
Alfara del Patriarca	1.342	1.575	1.810	2.230	2.272	2.349	2.508	2.777
Almácerá	1.675	1.956	2.261	2.335	2.625	2.729	2.965	4.713
Benetúser	996	1.216	1.421	2.517	3.436	3.954	5.907	10.062
Bonrepòs y Mirambell	643	727	820	1.010	1.361	1.308	1.614	1.754
Burjasot	4.009	5.101	6.532	8.538	11.235	12.134	17.624	23.283
Catarroja	7.043	7.977	8.308	9.056	10.437	11.204	11.680	15.703
Cuart de Poblet	1.814	2.263	2.644	3.152	3.993	5.408	10.571	20.529
Chirivella	1.429	1.655	1.727	2.413	2.981	4.707	9.250	20.063
Foyos	1.548	2.126	2.376	2.909	3.017	3.321	3.565	4.341
Godella	2.200	2.697	2.861	3.345	4.574	4.702	5.117	5.702
Lugar Nuevo de la Corona	256	231	217	226	220	187	204	144
Manises	3.577	4.076	5.010	6.667	7.711	9.173	13.097	19.945
Masanasa	3.229	3.336	3.342	4.272	4.836	5.023	5.053	6.010
Meliana	2.696	3.199	3.392	4.002	4.530	4.659	5.173	7.122
Mislata	1.411	1.729	2.580	4.962	6.638	6.970	10.931	20.020
Moncada	3.589	4.356	4.414	5.181	5.884	7.279	8.667	13.663
Paiporta	2.296	2.506	2.746	3.074	3.182	3.574	4.054	11.224
Paterna	3.509	3.781	5.042	6.353	10.008	11.724	16.951	22.944
Picaña	1.293	1.472	1.684	2.288	2.789	3.011	4.620	5.389
Rocafort	526	717	831	969	1.267	1.299	1.550	2.200
Sedavi	1.827	1.988	2.009	2.550	2.767	2.987	3.544	5.450
Tabernes Blanques	607	784	960	1.663	2.115	2.182	3.270	4.264
Torrente	8.561	9.490	9.952	10.443	13.586	15.974	24.042	39.724
Valencia	213.550	233.348	251.258	320.195	450.756	509.075	505.066	653.690
Vinalesa	1.272	1.463	1.681	1.866	1.872	2.161	2.062	2.210
TOTAL	284.624	315.048	342.753	430.814	582.981	660.672	711.693	983.704

**POBLACION DE LOS MUNICIPIOS COMPRENDIDOS EN EL PLAN COMARCAL DE BARCELONA,
SEGUN LOS CENSOS DE LOS AÑOS**

MUNICIPIOS (1)	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Barcelona	533.000	587.411	710.335	1.005.565	1.081.175	1.280.179	1.557.863	1.745.142
Badalona	19.240	20.957	29.365	44.291	48.284	61.654	92.257	162.888
Castelldefels	289	341	365	797	2.013	2.039	3.920	13.219
Cornellá	2.197	2.496	3.732	7.031	8.214	11.473	24.714	77.314
Esplugas	1.057	1.470	1.504	3.218	3.548	4.318	12.393	29.474
Gavá	1.825	1.984	2.385	5.054	6.110	6.860	15.725	24.213
Hospitalet de Llobregat	4.948	6.905	12.360	37.650	51.249	71.580	122.813	241.978
Molins de Rey	2.936	3.327	3.962	6.275	6.589	8.024	10.191	14.456
Moncada y Reixach	1.710	1.949	2.810	6.513	6.649	8.656	13.295	22.462
Mongat (2)	—	—	—	—	2.411	2.911	3.728	5.020
Pallejá	656	637	692	1.022	1.012	1.065	2.230	4.081
Papiol	912	994	1.044	1.027	1.098	1.159	2.036	2.620
Prat de Llobregat	2.804	2.977	3.591	6.694	8.941	10.401	14.131	36.363
Ripollet	1.501	1.567	1.963	3.324	3.702	3.736	5.262	20.197
San Adrián del Besós	418	494	1.073	6.515	8.342	10.227	15.801	24.452
San Baudilio de Llobregat	5.311	5.377	6.553	8.867	10.310	10.811	19.968	50.051
San Cugat del Vallés	2.120	2.368	2.874	5.190	5.904	6.992	11.884	20.669
San Clemente de Llobregat	984	1.032	1.041	1.125	1.231	991	1.281	1.966
San Feliú de Llobregat	3.314	3.852	4.406	6.343	6.571	7.327	10.201	21.751
San Juan Despí	1.172	1.354	1.524	1.023	2.024	2.274	4.771	16.055
San Justo Desvern	1.101	1.192	1.386	2.328	2.738	2.931	6.401	9.226
San Vicente dels Horts	1.809	1.888	1.935	2.919	2.906	3.295	5.750	14.509
Santa Coloma de Cervelló	542	601	784	1.191	1.233	1.227	1.582	1.944
Santa Coloma de Gramanet	1.510	1.869	2.728	12.930	17.318	15.781	32.590	106.711
Tiana	2.130	2.647	3.139	3.805	1.822	1.596	2.198	2.608
Viladecáns	1.194	1.244	1.551	2.990	3.803	4.294	7.508	24.483
Sardañola	928	1.032	1.351	3.026	3.496	4.007	6.455	19.945
TOTAL	595.608	657.973	804.453	1.187.513	1.298.693	1.545.307	2.006.948	2.713.797

(1) En la Ley de 1953, aprobatoria del Plan Comarcal, figura Les Botigues de Sitges, que es un barrio del Municipio de Sitges, y, aunque figura incluido dentro del territorio del Plan Comarcal de Barcelona, no forma término municipal independiente.

(2) Segregado del Municipio de Tiana.

**INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS COMPRENDIDOS
EN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID**

Cifras relativas. Números índices base 1900 = 100

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Madrid	100,00	111,11	139,10	176,50	201,66	299,80	416,63	582,78
Alcobendas	100,00	105,12	100,22	122,35	140,76	138,23	354,71	1.855,98
San Sebastián de los Reyes	100,00	111,59	120,18	127,35	157,08	160,09	296,46	1.366,99
Paracuellos del Jarama	100,00	113,23	117,59	121,35	111,43	218,65	222,71	316,69
Torrejón de Ardoz	100,00	108,95	110,12	128,81	143,96	212,76	571,72	1.118,49
San Fernando de Henares	100,00	109,40	101,41	117,51	259,58	170,27	473,91	1.167,80
Coslada	100,00	126,12	127,35	207,76	292,65	366,94	1.508,16	5.474,29
Ribas del Jarama	100,00	71,46	176,40	174,61	199,78	202,92	271,24	226,29
Getafe	100,00	109,43	120,07	186,32	209,16	275,74	492,69	1.562,20
Leganés	100,00	140,19	105,16	121,75	125,63	141,27	205,86	1.387,10
Alcorcón	100,00	113,85	124,81	123,14	93,45	115,53	510,81	7.008,83
Villaviciosa de Odón	100,00	95,22	87,32	88,53	96,24	103,31	141,17	198,73
Boadilla del Monte	100,00	84,70	84,83	80,59	78,15	116,32	142,67	236,25
Pozuelo de Alarcón	100,00	130,06	142,93	216,98	134,38	272,56	502,51	898,10
Majadahonda	100,00	131,64	130,65	151,86	115,51	143,05	377,42	634,49
Villanueva del Pardillo	100,00	100,84	107,38	110,76	37,76	107,38	102,95	129,75
Villanueva de la Cañada	100,00	126,35	133,98	154,64	32,48	74,85	88,62	90,87
Brunete	100,00	114,38	107,09	98,42	46,66	60,36	61,73	65,79
Mejorada del Campo	100,00	104,49	124,39	151,51	173,95	180,78	228,29	341,27
Velilla de San Antonio	100,00	111,88	120,65	163,34	156,45	140,28	178,31	256,45
Pinto	100,00	103,26	90,33	103,41	122,07	129,75	200,82	365,72
Colmenar Viejo	100,00	109,48	121,83	152,22	151,30	156,78	159,37	245,67
Las Rozas de Madrid	100,00	103,36	112,78	147,17	114,89	155,24	305,96	519,98
TOTAL	100,00	112,79	139,55	202,07	200,84	296,26	417,27	613,10

**INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN
LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN BILBAO»**

Cifras relativas. Números índices base 1900 = 100

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Bilbao (1)	100,00	113,89	142,39	162,58	195,90	230,07	299,03	411,99
Abanto y Ciérvana	100,00	111,24	107,79	111,58	101,58	105,39	130,05	112,98
Arrigorriaga	100,00	136,66	183,33	199,50	200,86	233,94	409,97	494,46
Baracaldo	100,00	128,22	179,22	227,86	240,89	281,36	518,23	724,42
Basauri	100,00	172,13	252,87	459,34	515,81	566,00	1.120,14	2.032,78
Berango	100,00	114,66	133,52	189,80	206,01	232,40	253,07	401,82
Echévarri	100,00	131,08	176,14	195,92	214,13	240,03	651,18	698,90
Galdácano	100,00	140,92	172,96	237,49	251,36	273,73	369,24	664,42
Guecho	100,00	135,23	209,46	309,79	326,99	354,81	421,74	719,46
Larrabezúa	100,00	103,44	106,87	116,15	122,75	122,54	119,24	128,72
Lejona	100,00	127,14	176,00	276,06	284,67	312,30	409,15	572,64
Lujua (1)	100,00	117,12	129,46	177,07	261,62	226,14	271,27	—
Portugalete	100,00	109,28	147,22	196,24	204,79	235,64	435,82	879,66
San Salvador del Valle	100,00	94,69	103,20	121,93	110,34	125,13	140,44	167,95
Santurce (antiguo) (2)	—	—	—	—	—	—	—	—
Santurce-Ortuella	100,00	70,29	71,37	82,16	70,30	72,51	321,19	103,08
Santa María de Lezama	100,00	113,30	119,81	138,21	131,98	141,60	140,94	152,08
Sestao	100,00	109,11	143,81	169,25	171,93	184,33	230,70	344,43
Sondica (1)	100,00	116,86	131,67	241,25	244,44	268,45	372,29	—
Zamudio-Derio (1)	100,00	106,77	127,68	185,85	198,29	201,57	138,55	—
Zarátamo	100,00	112,40	152,91	190,50	208,14	221,32	359,69	404,84
TOTAL	100,00	115,92	146,14	177,72	199,19	228,32	333,14	461,23

(1) Por Decreto de 31 de marzo de 1966 se incorporan los Municipios de Lujua, Sondica y Zamudio-Derio al de Bilbao.

(2) Segregados del Municipio de Santurce-Ortuella.

**INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN
LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN VALENCIA»**

Cifras relativas. Números índices base 1900 = 100

MUNICIPIOS	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Alacuás	100,00	112,74	116,67	138,23	158,35	182,78	342,45	828,65
Albalat dels Sorells	100,00	125,21	136,39	141,32	153,17	154,51	204,26	255,68
Alboraya	100,00	102,28	121,53	130,30	143,60	146,49	171,77	194,17
Aldaya	100,00	111,36	117,79	136,75	157,26	219,61	329,63	555,99
Alfajar	100,00	114,97	127,00	138,36	156,07	161,68	172,18	513,05
Alfara del Patriarca	100,00	117,36	134,87	166,17	169,30	175,04	186,89	206,93
Almácer	100,00	118,78	134,98	139,40	156,72	162,93	177,01	281,37
Benetúser	100,00	122,09	142,67	252,71	344,98	396,99	593,07	1.010,24
Bonrepós y Mirambell	100,00	113,06	127,53	157,08	211,66	203,42	251,01	272,78
Burjasot	100,00	127,24	162,93	212,97	280,24	302,67	439,61	580,77
Catarroja	100,00	113,28	117,96	128,58	148,19	159,08	165,84	222,96
Cuart de Poblet	100,00	124,75	145,76	173,76	220,12	298,13	582,75	1.131,70
Chirivella	100,00	115,82	120,85	168,86	208,61	329,39	647,31	1.403,99
Foyos	100,00	137,34	153,49	187,92	194,90	214,53	230,30	280,43
Godella	100,00	122,59	130,05	152,05	207,91	213,73	232,59	259,18
Lugar Nuevo de la Corona	100,00	90,23	84,77	88,28	85,94	73,05	79,69	56,25
Manises	100,00	113,95	140,06	186,39	215,57	256,44	366,14	557,59
Masanasa	100,00	103,31	103,50	132,30	149,77	155,56	156,49	186,13
Meliana	100,00	118,66	125,82	148,44	168,03	172,81	191,88	264,17
Mislata	100,00	122,54	182,85	351,67	470,45	493,98	774,70	1.418,85
Moncada	100,00	121,37	122,99	144,36	163,95	202,81	241,49	380,69
Paiporta	100,00	109,15	119,60	133,88	138,59	155,66	176,57	488,85
Paterna	100,00	107,75	143,69	181,05	285,21	334,11	483,07	653,86
Picanya	100,00	113,84	130,24	176,95	215,70	232,87	357,31	416,78
Rocafort	100,00	136,31	157,98	184,22	240,87	246,96	294,68	418,25
Sedavi	100,00	108,81	109,96	139,57	151,45	163,49	193,98	298,30
Tabernes Blanques	100,00	129,16	158,15	273,97	348,43	359,47	538,71	702,47
Torrente	100,00	110,85	116,25	121,98	158,70	186,59	280,83	464,01
Valencia	100,00	109,27	117,66	149,94	211,08	238,39	236,51	306,11
Vinalesa	100,00	115,02	132,15	146,70	147,17	169,89	162,11	173,74
TOTAL	100,00	110,69	120,42	151,36	204,82	232,12	250,05	345,62

**INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE HECHO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN
EL PLAN COMARCAL DE BARCELONA**

Cifras relativas. Números índices base 1900 = 100

MUNICIPIOS (1)	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Barcelona	100,00	110,20	133,27	188,66	202,85	240,18	292,28	327,42
Badalona	100,00	108,92	152,62	230,20	250,96	320,45	479,51	846,61
Castelldefels	100,00	117,99	126,30	275,78	696,54	705,54	1.356,40	4.574,05
Cornellá	100,00	113,61	169,87	320,03	373,87	522,21	1.124,90	3.519,07
Esplugas	100,00	139,07	142,29	304,45	335,67	408,51	1.172,47	2.788,46
Gavá	100,00	108,71	130,88	276,93	334,79	375,89	861,64	1.326,74
Hospitalet de Llobregat	100,00	139,55	249,80	760,91	1.035,75	1.446,65	2.482,07	4.890,42
Molins de Rey	100,00	113,31	134,95	213,73	224,42	273,30	347,10	492,37
Moncada y Reixach	100,00	113,98	164,32	380,88	388,83	506,20	777,49	1.313,57
Mongat (2)	—	—	—	—	—	—	—	—
Pallejá	100,00	97,10	105,49	155,79	154,27	182,35	339,94	622,10
Papiol	100,00	108,99	114,47	112,61	120,39	127,08	223,25	287,28
Prat de Llobregat	100,00	106,17	128,07	238,73	318,87	370,93	503,96	1.296,83
Ripollet	100,00	104,40	130,78	221,45	246,64	248,90	350,57	1.345,57
San Adrián del Besós	100,00	118,18	258,70	1.558,61	1.995,69	2.446,65	3.780,14	5.849,76
San Baudilio de Llobregat	100,00	101,24	123,39	166,96	194,13	203,56	375,97	942,40
San Cugat del Vallés	100,00	111,70	135,57	244,81	278,49	329,81	560,57	974,95
San Clemente de Llobregat	100,00	104,88	105,79	114,33	125,10	100,71	130,18	199,80
San Feliú de Llobregat	100,00	116,23	132,95	191,40	198,28	221,09	307,82	656,34
San Juan Despi	100,00	115,53	130,03	87,29	172,70	194,03	407,08	1.369,88
San Justo Desvern	100,00	108,27	125,89	211,44	248,68	266,21	581,38	837,97
San Vicente dels Horts	100,00	104,37	106,97	161,36	160,64	182,14	317,86	802,05
Santa Coloma de Cervelló	100,00	110,89	144,65	219,74	227,49	226,38	291,88	358,67
Santa Coloma de Gramanet	100,00	123,77	180,66	856,29	1.146,89	1.011,99	2.158,28	7.066,95
Tiana (3)	100,00	124,27	147,37	178,64	85,54	74,93	103,19	122,44
Viladecáns	100,00	104,19	129,90	250,42	318,51	359,63	628,81	2.050,50
Sardañola	100,00	111,21	145,58	326,08	378,72	431,79	695,58	2.149,25
TOTAL	100,00	110,47	135,06	199,38	218,04	259,45	336,96	455,63

(1) En la Ley de 1953, aprobatoria del Plan Comarcal, figura Les Botigues de Sitges, que es un barrio del Municipio de Sitges, y, aunque figura incluido dentro del territorio del Plan Comarcal de Barcelona, no forma término municipal independiente.

(2) Segregado del Municipio de Tiana.

(3) Le fue segregado el Municipio de Mongat.

II. ANÁLISIS DE CONJUNTO DEL RÉGIMEN DE GRANDES CIUDADES
Y DE SU ZONA DE INFLUENCIA

A) *Delimitación territorial*

1. *El criterio formal de delimitación*

a) *Vinculación a la extensión del Plan de Ordenación Urbana*

Naturalmente, el problema de la delimitación territorial es abordado por la legalidad en vigor de acuerdo con las coordenadas básicas del sistema: se trata de hacer pasar a la realidad un Plan de Ordenación Urbana; en consecuencia, el área de gobierno de estas entidades ha de coincidir con el espacio abarcado por el Plan.

Este criterio se evidencia, en primer lugar, en el artículo 4.º del texto articulado de 1 de marzo de 1946, relativo al «Gran Bilbao»:

«La Entidad "Gran Bilbao" estará integrada por todos los Municipios comprendidos en el Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia.»

Precepto que se repite en el artículo 1.º del Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de la Corporación administrativa «Gran Bilbao», promulgado por Decreto de 23 de mayo de 1947, al disponerse que la jurisdicción de la Entidad «se extiende a todos los Ayuntamientos comprendidos en el Plan». Y es también, prácticamente, el sistema seguido para la delimitación del ámbito territorial de la «Gran Valencia»:

«La ordenación urbanística de Valencia y su Comarca, conforme al artículo anterior y el Plan general aprobado, comprende los siguientes términos municipales...» (artículo 2.º del texto articulado de 14 de octubre de 1949).

Si a idéntica conclusión se llega conectando los preceptos contenidos 1.º y 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, expresiva es a este respecto la exposición de motivos de la Ley del Área Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1953:

«La sustantividad del área resulta, sin más, de la unidad del Plan redactado para la misma.»

b) *Extensión sobre términos municipales completos*

En segundo lugar, las distintas normas estatutarias contienen el criterio de extender la correspondiente organización sobre términos municipales completos; ello es estimado como muy conveniente, ya que de otro modo podría originarse una confusión y una inseguridad grandes, en la práctica. Criterio que ha sido después respetado en las adiciones que se han verificado a las distintas áreas, pues las mismas se han verificado de acuerdo con este criterio.

2. *El criterio material delimitador*

Ante todo, la ordenación que se comenta ha surgido para encauzar la expansión de una gran ciudad; expansión que se va vertiendo de modo desordenado sobre el espacio circundante. De este modo, el espacio a ordenar resulta, precisamente, de la identificación de la zona sobre la que la gran ciudad va proyectando una influencia urbana; influencia que se pretende, justamente, encauzar y uncir al Plan, de acuerdo con una pauta de racionalidad, de suerte que el crecimiento urbano del área se desarrolle de acuerdo con las previsiones establecidas.

En los cuadros adjuntos se refleja la extensión superficial de cada uno de estos regimenes de grandes ciudades y su área circundante, comparándolos después con la superficie de la provincia correspondiente. Resta añadir que, prácticamente en todos los casos, el vocablo empleado para denominar la fracción territorial abarcada es el de *comarca*; y ello incluso en el Plan elaborado en 1961 para Madrid, aunque luego en la elaboración definitiva del Area Metropolitana y su Plan (1963) se nos advierta que por primera vez se aborda el tema con una óptica regional.

3. *Flexibilidad o rigidez de la delimitación: el problema de la modificación del ámbito territorial de actuación*

a) *El sistema establecido en los distintos ordenamientos estatutarios*

Ahora bien, tratándose de grandes conjuntos urbanos, una de cuyas esenciales características es el de su dinámica expansiva, la rigidez o flexibilidad del sistema de delimitación adquiere una gran importancia, ya que puede aparecer indispensable en determinados momentos la ampliación de la base territorial de la organización.

En este aspecto, el criterio varía ostensiblemente desde las primeras ordenaciones metropolitanas a las últimas. En efecto, en las de Bilbao y Valencia la delimitación se hace de modo rígido, en el sentido de que se enumeran los términos municipales correspondientes a los Ayuntamientos comprendidos en el Plan, y no se prevé procedimiento alguno de alteración, lo que implica en la práctica que la misma no podrá llevarse a cabo si no es mediante una alteración del propio Plan de ordenación.

Es más, se prevé la posibilidad de alteraciones en el Plan General, pero tan sólo en los proyectos parciales que le desarrollen y a petición de los Ayuntamientos interesados. En principio, pues, la alteración de la delimitación realizada solamente podría provenir por norma de rango idéntico a la configuradora de estas ordenaciones establecidas.

Por el contrario, las ordenaciones de Barcelona y de Madrid, es decir, las más recientes, prevén el supuesto de alteración del espacio abarcado por el Plan, sin necesidad de recurrir al mismo nivel normativo en que el Plan y la Entidad creadas quedan situados. Hay que aclarar, no obstante, que el artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, aprobatoria del Plan Comarcal de Barcelona, había seguido el sistema de las Leyes anteriores, estipulando en su artículo 3.º los términos municipales a que el propio Plan se extiende. No obstante, el artículo 30-3 de la Ley Especial para el Municipio de Barcelona abre una brecha hacia el sistema flexible al disponer que la jurisdicción de la Comisión de Urbanismo y de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios,

«se extenderá a todos los términos municipales comprendidos en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y a los términos municipales de los demás Municipios limítrofes que se incorporen a la comarca, bien a petición de aquellos que deseen formar parte de la misma, o bien a iniciativa de la propia Comisión, previa audiencia, en este caso, del Ayuntamiento de que se trate y del Consejo de Estado. El Ministerio de la Gobernación, previa consulta al de la Vivienda, acordará o no dicha incorporación.»

El Reglamento de organización del Municipio de Barcelona, promulgado por Decreto 4026/1964, de 3 de diciembre, desarrolla el

precepto anterior, sistematizando los diversos supuestos de ampliación del área mediante la incorporación de otros Municipios. El sistema es, pues, prever futuras expansiones sin necesidad de recurrir a preceptos de rango normativo equivalente a la Ley constitutiva y sobre la base de incorporaciones de términos municipales completos.

En el artículo 2.º de la Ley del Area Metropolitana de Madrid se dedica el párrafo primero a la enumeración de los términos municipales que en la actualidad abarca el Plan, y el párrafo segundo al procedimiento de alteración que describe en los términos siguientes.

«El Gobierno, por Decreto, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, podrá modificar el Area Metropolitana e incluir en ella términos municipales colindantes en los que se den circunstancias análogas a las que concurren en los anteriores.»

Es de resaltar que en Madrid la incorporación de nuevos Municipios es también acordada, de oficio o a instancia de las Entidades interesadas, por la Administración del Estado; concretamente, por Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de la Vivienda.

b) *La aplicabilidad de sistemas contenidos en la legalidad de carácter general*

Ahora bien, en determinadas ocasiones, quizá pudiera ser de aplicación el sistema de anexión de Municipios previsto con carácter general en la Ley de Régimen Local: nada impide, en efecto, que un Municipio de la línea fronteriza de la organización incorpore a otro limitrofe, si bien situado en la margen exterior del territorio abarcado por el Plan. De este modo, la población y el término del Municipio extinguido caerían indudablemente bajo la esfera de actuación de la correspondiente organización metropolitana. E idéntico efecto se produciría en los casos de fusión entre los dos hipotéticos Municipios considerados, y en el de agregación al primero de una porción territorial del segundo.

Los supuestos contrarios es decir, que un Municipio cuyo término está comprendido en el Plan pasara a incorporarse—o una porción de su término, mediante agregación—a otro no comprendido por el Plan, nos parece que no podrían llevarse a cabo en tanto no se derogaran estos ordenamientos estatutarios de las grandes ciuda-

des y su zona de influencia, dado que se colocan como Derecho especial frente al de carácter general contenido en la Ley de Régimen Local—que es el que autoriza y regula estas hipótesis de modificación territorial—. Y, por tanto, impiden el peso normal de las reglas de carácter general en la esfera propia.

Con todo, el método más simple y obligado de revisión del ámbito territorial de la organización nos viene dado por el artículo 37 de la Ley del Suelo, que dispone que

«1. Los planes generales de ordenación serán revisados cada quince años.

2. Cuando las circunstancias lo exigieren, el Consejo Nacional de Urbanismo podrá anticipar la revisión de oficio o a instancia de las Corporaciones interesadas.»

Más aún, esta segunda hipótesis de revisión anticipada del Plan es la que con alguna frecuencia se ha presentado en el régimen de nuestras grandes ciudades y sus zonas de influencia.

Así, por ejemplo, el Decreto de 27 de mayo de 1959, al aprobar el Plan de Urgencia Social de Vizcaya, estableció en su artículo 14 que la Corporación administrativa «Gran Bilbao» procedería a la revisión inmediata del Plan de Ordenación urbanística y comarcal.

EXTENSION SUPERFICIAL DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID

MUNICIPIOS	Superficie en Km ²	MUNICIPIOS	Superficie en Km ²
Madrid	577,89	Boadilla del Monte	46,84
Alcobendas	44,11	Pozuelo de Alarcón	42,58
San Sebastián de los Reyes	59,39	Majadahonda	37,77
Paracuellos del Jarama	43,49	Villanueva del Pardillo	26,20
Torrejón de Ardoz	32,49	Villanueva de la Cañada	34,31
San Fernando de Henares	39,29	Brunete	48,95
Coslada	11,73	Mejorada del Campo ...	17,72
Ribas del Jarama	67,34	Velilla de San Antonio	14,13
Getafe	78,74	Pinto	62,24
Leganés	43,24	Colmenar Viejo	218,19
Alcorcón	55,27	Las Rozas de Madrid ...	58,83
Villaviciosa de Odón ...	67,82	TOTAL	1.706,56

FUENTE: Reseña estadística de la provincia de Madrid. Presidencia del Gobierno. I.N.E. Madrid, 1958

EXTENSION SUPERFICIAL DE LOS MUNICIPIOS COMPRENDIDOS
EN EL PLAN COMARCAL DE BARCELONA

MUNICIPIOS	Superficie en Km ²	MUNICIPIOS	Superficie en Km ²
Barcelona	91,41	San Cugat del Vallés ...	48,32
Badalona	22,47	San Clemente de Llobregat	10,73
Castelldefels	12,41	San Feliú de Llobregat	11,79
Cornellá	6,90	San Juan Despi	5,63
Espugás	4,60	San Justo Desvern	7,85
Gavá	30,90	San Vicente dels Horts	9,14
Hospitalet de Llobregat	21,98	Santa Coloma de Cervelló	7,52
Molins de Rey	16,00	Santa Coloma de Gramanet	7,05
Moncada y Reixach	23,34	Tiana	7,90
Mongat	2,83	Viladecáns	20,11
Pallejá	8,41	Sardañola	31,29
Papiol	8,83		
Prat de Llobregat	32,23	TOTAL	512,14
Ripollet	4,39		
San Adrián del Besós	3,87		
San Baudilio de Llobregat	21,94		

FUENTE: Reseña estadística de la provincia de Barcelona. Presidencia del Gobierno. INE. Madrid, 1957.

EXTENSION SUPERFICIAL DE LOS MUNICIPIOS QUE COMPONEN
LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN VALENCIA»

MUNICIPIOS	Superficie en Km ²	MUNICIPIOS	Superficie en Km ²
Alacuás	5,99	Manises	19,09
Albalat del Sorells	4,89	Masanasa	5,36
Alboraya	8,27	Meliana	4,78
Aldaya	15,20	Mislata	1,95
Alfajar	10,35	Moncada	15,59
Alfara del Patriarca	1,89	Païporta	3,57
Almácer	2,85	Paterna	41,95
Benetuser	0,76	Picaña	7,71
Bonrepós y Mirambell	1,06	Rocafort	2,52
Burjasot	3,48	Sedavi	1,93
Catarroja	12,89	Tabernes Blanques	0,79
Cuart de Poblet	19,78	Torrente	69,38
Chirivella	5,21	Valencia	134,66
Foyos	6,41	Vinalsa	1,55
Godella	8,41		
Lugar Nuevo de la Corona	0,01	TOTAL	419,28

FUENTE: Reseña estadística de la provincia de Valencia. Presidencia del Gobierno. INE. Madrid, 1957.

EXTENSION SUPERFICIAL DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN BILBAO»

MUNICIPIOS	Superficie en Km ²	MUNICIPIOS	Superficie en Km ²
Bilbao	59,47	Portugalete	3,10
Abanto y Ciérvana	26,10	San Salvador del Valle	13,06
Arrigorriaga	16,46	Santurce (antiguo)	6,77
Baracaldo	45,29	Santurce-Ortuella	7,65
Basauri	7,16	Santa María de Lezama	16,79
Berango	8,87	Sestao	3,70
Echegarri	3,38	Sondica	6,39
Galdácano	32,20	Zamudio-Derio	28,27
Guecho	11,64	Zarátamo	9,99
Larrabezúa	20,53		
Lejona	8,60		
Lujua	15,28	TOTAL	350,70

FUENTE: Reseña estadística de la provincia de Vizcaya. Presidencia del Gobierno. INE. Madrid, 1960.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA EXTENSION SUPERFICIAL Y LA POBLACION DE HECHO DE LA COMARCA Y LA PROVINCIA

	EXTENSION EN KM ²			POBLACION DE HECHO. CENSO 1970		
	Comarca	Provincia	Porcentaje	Comarca	Provincia	Porcentaje
Barcelona	512,14	7.733	6,62	2.713.797	3.929.194	69,07
Bilbao	350,70	2.221	15,79	810.664	1.043.310	77,70
Madrid	1.706,56	7.995	21,35	3.469.211	3.792.561	91,47
Valencia	419,28	10.763	3,90	983.704	1.767.327	55,66

B) Principios de organización

1. La estructura colegial

a) La peculiaridad, en este punto, de la Administración urbanística

El primer rasgo característico de la organización de nuestras Areas Metropolitanas es el de la estructura colegial de los órganos directivos. Rasgo que aparece adoptado con extraordinaria frecuencia en la Administración urbanística de la época, y que ha sido objeto de diversas explicaciones; así para Heredero, la colegialidad quizá estribe

«en un mero paralelismo mimético con respecto a las estructuras colegiales de la Administración sanitaria. Pudo influir en ello también el hecho de que los órganos de la Administración sanitaria fueran el embrión de la Administración urbanística. Un primer paso en el desenvolvimiento fue la creación de la Comisión Central de Urbanismo por el artículo 155 de la Ley de Régimen Local con la misma competencia que la Comisión Central de Sanidad Local... el legislador no supo desligarse de este mimetismo colegial. Fue la creación del Ministerio de la Vivienda, con sus diversas repercusiones orgánicas lo que quebrantaría el paralelismo de la estructura sanitaria y la urbanística».

Ciertamente, puede haber existido ese mimetismo, más aun cuando los avances de la técnica sanitaria significaron, sobre todo en el primer cuarto de nuestro siglo, factor de desarrollo del urbanismo español; mas el recurso a la estructura colegial parece una decisión consciente, adoptada a la vista de un problema de largo alcance que no ha dejado ni dejará de presentarse a las Administraciones contemporáneas, organizadas de ordinario de acuerdo con la técnica departamental.

En efecto, la Administración contemporánea se departamentaliza con arreglo a los grandes temas que la preocupan, mas el problema surge cuando una cuestión nueva atrae su atención y exige una institucionalización, la creación de unos órganos en los que en adelante residenciar la misma. Por lo común, la nueva cuestión tiene como único rasgo novedoso su planteamiento integral, la visión completa y orgánica de la misma, frente al tratamiento fragmentario e incompleto que hasta entonces le haya venido dando la organización administrativa; y ese nuevo planteamiento integral exige que los segmentos del círculo de problemas que la nueva cuestión abarca no continúen residenciados en una pluralidad de órganos administrativos ya existentes. En una palabra, la nueva cuestión exige a la organización concentrar las fragmentarias competencias pulverizadas entre los diversos órganos administrativos y atribuir las todas a uno de ellos, en ocasiones de nueva creación.

Ahora bien, al institucionalizarse el urbanismo, el legislador parece haber claramente comprendido que la materia ha de solventarse, en el plano de la organización, atendiendo de modo predominante al

problema de la dirección colectiva; en tanto en cuanto el urbanismo lleva consigo una política de ordenación territorial, en cualquiera de sus niveles, exige que la misma sea formulada y ejecutada mediante organismos en cuyo seno queden incardinadas representaciones de los distintos sectores de la organización administrativa interesados en la concepción y ejecución de dicha política. De aquí que la autoridad urbanística quede configurada mediante una composición colegial, buscándose en ella la cobertura al problema de la dirección colectiva. El hecho de que, a partir de 1957, se cree el Ministerio de la Vivienda y este rasgo quede abandonado no significa nada a nuestros efectos, puesto que con posterioridad la Ley del Area metropolitana de Madrid insiste en la estructura colegial y razona su conveniencia en el informe que acompañaba al Anteproyecto de Ley, en el que se afirma:

«Se pretende que a través del mismo órgano se unifiquen también, coordinándose y funcionalizándose en el criterio común del Plan, toda la pluralidad de acciones locales provenientes de la Administración estatal directa..., toda esta actividad estatal actualmente dispersa va a quedar localizada en un organismo configurado en vista de un tratamiento unificado y sistemático del Area.»

b) *La adopción de la estructura colegial en las organizaciones administrativas metropolitanas: razones adicionales*

Además, en el caso de las organizaciones metropolitanas hay una importante razón adicional: se trata de articular las competencias que correspondan a la Administración central y a la local. La ejecución del Plan de ordenación urbanística es concebida como una función compartida entre el Estado y las Entidades locales. De aquí que se busque un mecanismo articulador de la máxima funcionalidad, incorporando al proceso de las decisiones a un cierto número de representantes de las Corporaciones locales afectadas. El equilibrio entre la representación estatal y local, en el seno de los órganos metropolitanos, varía de un caso a otro; el supuesto más favorable es, desde luego, el de la Ley del Area Metropolitana madrileña, pues la autoridad metropolitana se constituye—según se acaba de afirmar—a costa de la unificación de diversas competencias estatales, pero respetando en su integridad las competencias de los Entes locales interesados. a los que les sitúa en la posición de ejecutores de la política

de ordenación territorial formulada por el Plan. Como ha escrito PÉREZ OLEA.

«En la tenaz disputa, a veces franca y más a menudo soterrada y artera, que entre los partisanos del enfeudamiento competencial y los defensores de la unidad en la ordenación y planeamiento como único medio de promoción efectiva del interés público está planteada entre nosotros (siguiendo, por demás, un proceso repetitivo de múltiples experiencias ajenas), la sana orientación de la Ley del Area Metropolitana supone un triunfo de los segundos demasiado importante para no airearlo con júbilo.»

En último término, la estructura colegial adoptada es obligada dado el carácter intermunicipal de los problemas fundamentales que han de abordarse; la pluralidad de Municipios a que el Plan se extiende puede de este modo tener una representación en el órgano que encarna la autoridad urbanística del área acotada. No obstante, se observa un fuerte desequilibrio entre la representación otorgada al Municipio central y la que corresponde a los demás Municipios afectados. Ciertamente, todo el planteamiento, a nivel jurídico-positivo del tema de las áreas metropolitanas ha surgido a impulso de las necesidades de expansión, precisamente del Municipio central. Con el tiempo, se hará imprescindible la búsqueda de un equilibrio representativo diferente, ya que, según se sabe, la evolución de las áreas metropolitanas tiende a configurarlas, en multitud de casos, en forma de nebulosa o plurinuclear; y, de todos modos, superada una primera etapa evolutiva, prácticamente en todas las áreas el predominio económico y cultural del centro ha de ser compensado desplazando el centro de gravedad de los problemas metropolitanos hacia la periferia. De aquí la conveniencia de atemperar a este rasgo evolutivo las distintas representaciones municipales.

2. *La forma institucional adoptada por la organización metropolitana: el problema de su naturaleza jurídica*

a) *El problema, en el Derecho positivo y en la jurisprudencia*

Es común la afirmación en los correspondientes textos legales de que la ejecución del respectivo Plan de ordenación urbana correrá a

cargo de una «Corporación administrativa». Así, en la base III de la Ley de 17 de julio de 1945, relativa al Gran Bilbao; igualmente, en la base III de la Ley de 18 de diciembre de 1946, sobre ordenación urbana de Valencia y sus alrededores. La Ley de 3 de diciembre de 1953 caracteriza a la Comisión de Urbanismo de Barcelona como «Corporación de derecho público» (art. 1.º), y la Ley del Area Metropolitana de Madrid califica a la COPLACO como «Organismo autónomo de carácter urbanístico» (art. 1.º). El artículo 30 de la Ley Especial del Municipio de Barcelona vuelve a insistir en la definición del organismo comarcal como «Corporación de derecho público».

Así, pues, no mucha luz arrojan los diversos estatutos particulares de estas organizaciones. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 contiene algunas prescripciones que pueden aclarar el pensamiento legal sobre la naturaleza jurídica de estas organizaciones. En primer lugar, el artículo 204-5, cuando aclara que la mancomunidad o agrupación forzosa constituida por razones urbanísticas «conservará su naturaleza de organismo de Administración local, aunque tuviera subvención y representación del Estado». Por otra parte, la disposición transitoria cuarta contempla expresamente a estos organismos, y dispone:

«1. La Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y los organismos denominados Corporación administrativa del Gran Bilbao y del Gran Valencia ejercerán las funciones que sus leyes les señale en su respectiva comarca.

2. Los organismos expresados de Barcelona, Bilbao y Valencia ostentarán las facultades que corresponderían a la agrupación forzosa de los Municipios afectados para el ejercicio de sus funciones en el orden urbanístico.

3. El ministro de la Gobernación dictará las normas de adaptación a la presente Ley que fueren pertinentes.

4. Con independencia se formarán las Comisiones Provinciales de Urbanismo.»

Es decir, por una parte, parece haber una asimilación de los organismos comarcales de Barcelona, Bilbao y Valencia a la agrupación forzosa de Municipios; por otra, se establece una independencia entre

la organización urbanística en el nivel provincial y estas Corporaciones administrativas. De esta asimilación a la naturaleza de Administración local de estas entidades hay también otra manifestación legislativa en la Ley Especial del Municipio de Barcelona. Es expresivo, en efecto, el razonamiento contenido en el preámbulo del Decreto 1166/1960, de mayo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Barcelona:

«A esta misma necesidad obedeció la Ley de 3 de diciembre de 1953, que creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona, para dar unidad a la proyección urbanística de toda aquella amplia zona de influencia. Ahora se ha preferido ampliar las facultades de dicha Comisión y añadir a su función, típicamente urbanística, otra planificadora y ejecutiva sobre los elementos comunes de la comarca, utilizando el expresado órgano ya existente, *aunque con una orientación más municipal, pues no cabe olvidar que estrictamente municipales son los intereses que se le confían*. Asimismo, teniendo en cuenta que interesa que las funciones estatales complementarias de las municipalidades se coordinen entre sí, se mantiene en la Comisión la representación de los Departamentos del Estado interesados, con lo que se confía obtener logros importantes en la resolución de los problemas cuya solución se le encomienda.»

La creación del Ministerio de la Vivienda significa un reforzamiento de la línea estatalizadora de estas Corporaciones urbanísticas, a partir de 1957. En este sentido, el Reglamento orgánico del Ministerio, promulgado por Decreto de 23 de septiembre de 1959, encuadra las Corporaciones urbanísticas dentro de la Dirección General de Urbanismo, con el carácter de organismos autónomos. La exposición de motivos lo expresa de modo patente:

«Finalmente, se ha creído conveniente conservar, dada la importancia de su función, encuadrados dentro de la Dirección General correspondiente, los Organismos encargados de la ordenación urbana de las grandes ciudades, como Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao.»

El artículo 35 de dicho Reglamento establece los rasgos característicos de su configuración del modo siguiente:

«La Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y las Corporaciones Administrativas Gran Valencia y Gran Bilbao son Organismos autónomos adscritos a la Dirección General de Urbanismo, correspondiendo a ésta el velar por el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento en relación con esta clase de Organismos, en la forma que determina la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958.

En cuanto a su actuación urbanística, las mencionadas Entidades y Corporaciones, como organismos propios de la Administración Urbanística del Estado, estará determinada por lo dispuesto en su legislación específica, por la Ley de 12 de mayo de 1956 (citada) y por el Reglamento que se dicte, para su aplicación.

La Dirección General de Urbanismo asesorará permanentemente a estos Organismos, colaborando con ellos, a través de la cual la superioridad conocerá de los documentos técnicos y presupuestarios que remitan para su aprobación, previo informe de la misma.»

Curiosamente, el Decreto de 14 de junio de 1962, por el que se clasifican los Organismos autónomos, se refiere a los Organismos de Madrid y de Barcelona, pero no recoge las Corporaciones Gran Bilbao y Gran Valencia. Y, por otra parte, el Decreto 63/1968, de 18 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de la Vivienda, menciona entre los Organismos autónomos que «se encuentran adscritos al Ministerio para el debido cumplimiento de sus fines» a la COPLACO y a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona, insistiendo también en desconocer este carácter en las Corporaciones de Valencia y Bilbao. El capítulo VII de este Decreto, que se refiere a «los Organismos autónomos del Departamento», dedica un artículo a la COPLACO solamente. Omisiones que resultan tanto más significativas cuanto que la disposición final segunda deroga expresamente el Decreto de 23 de septiembre de 1959.

Si ahora recapitulamos, podremos observar la tendencia de la Administración del Estado a desconocer el carácter de Organismos autónomos que, en un momento determinado de su evolución, se les asignara al Gran Valencia y Gran Bilbao, y, por el contrario, la reafirmación del mencionado carácter cuando se trata de las organizaciones

madrileña y barcelonesa, si bien mucho más atenuadamente en la segunda. Y no deja de llamar la atención el paralelo existente entre el distinto énfasis puesto por el legislador en cada caso y las diversas dosis de representaciones municipales que existen en estos Organismos: en efecto, según puede observarse, en el caso de Madrid es abrumadora la mayoría de representantes de la Administración central en los órganos de gobierno, en tanto que en Barcelona, Valencia y Bilbao, la mayoría es a favor de la representación local.

La jurisprudencia ha tenido algunas ocasiones de pronunciarse sobre el tema. Así, en las *Sentencias de 18 de enero, 24 y 28 de febrero, 28 de marzo y 13 de octubre*, todas ellas de 1966, se plantea la cuestión de si los planes de urbanización elaborados por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda deben someterse a la aprobación del Consejo General de la Corporación Gran Valencia, inclinándose el Tribunal en todas ellas por la negativa, en base a que «no cabe someter la actuación de un órgano estatal al control de otro de tipo local»: Merece la pena seguir el razonamiento jurisprudencial, aunque no aporte un criterio definitivo, precisamente por la indeterminación en que queda la cuestión de la naturaleza jurídica de estas «Corporaciones administrativas». Veamos las siguientes sentencias:

«Si el artículo 10 de la Ley de 14 de octubre de 1949 tenía por objeto puntualizar la competencia del Consejo General de Gran Valencia—como otros inmediatos se refieren a idénticos extremos de otros órganos, como la Comisión Ejecutiva y su presidente—, la facultad que le atribuye de aprobar proyectos parciales se contrae exclusivamente a aquellos casos en que, según la propia Ley, deba corresponderle tal función y ya es visto que según su artículo 15, sólo le incumbe cuando se trate de proyectos confeccionados por Ayuntamientos—apartado a)—, sin que tal exigencia se plantee en los supuestos restantes que se estatuyen en el mismo; interpretación lógica y de razón, si se tiene en cuenta que—aparte de ser el mencionado artículo 15 reproducción literal de la base Vi de la Ley de 18 de diciembre de 1946—, *no cabe someter la actuación de un órgano estatal al control de otro de tipo local*, y menos cuando la citada base añade, al contrario, el que sean recurribles

ante determinados Departamentos ministeriales los acuerdos que adopte el referido Consejo General en esta materia de redacción de Planes parciales, bien hayan sido confeccionados por él o por los Ayuntamientos interesados; y, finalmente, por cuanto que la base V de la Ley de 1946, de superior rango que la de 14 de octubre de 1949 —pues ésta fue aprobada por Decreto, en virtud de una autorización dada por aquélla y no puede ir contra lo dispuesto en la misma—, al determinar cuál sea la competencia del Consejo General, en ningún caso le atribuye la posibilidad de decidir sobre los proyectos parciales, sino solamente en su apartado f), el "proponer las modificaciones del Plan general e informar o proponer, en su caso, los proyectos parciales que pasarán a la aprobación superior...", término imperativo que impone la definitiva sanción por órgano estatal.» (*Sentencia de 18 de enero de 1966*, Sala 5.^a. Ponente: don Manuel Cerviá Cabrera.)

«Que ni la Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946, ni su texto articulado de 14 de octubre de 1949 autorizan a estimar facultad privativa de los Organos de la Corporación Administrativa Gran Valencia la aprobación de todos los proyectos parciales de desarrollo y los de ejecución del Plan general siempre que no se opongan al mismo, pues, a más de que el artículo 15 del último texto hace referencia específica a la formación de proyectos parciales por los Ayuntamientos interesados, no cabe perder de vista que, conforme a la base V de la Ley primeramente invocada, corresponde también a la mentada Corporación proponer las modificaciones del Plan general e informar o proponer, en su caso, los proyectos parciales que pasarán a la aprobación superior, lo que deja prevista la intervención en esas funciones de otros Organos de mayor rango administrativo como la Comisión Central de Urbanismo, que no cabe presumir subordinados a la competencia de la repetida Corporación, porque ello implicaría subvertir el orden jerárquico establecido en la Administración pública y no figura sancionado, en manera alguna, mediante el Ordenamiento jurídico vigente.» (*Sentencia de 28 de mar-*

zo de 1966, Sala 5.^a Ponente: don Ambrosio López Giménez.)

«De la normativa rectora de la entidad "Gran Valencia", no puede derivarse la exclusividad de la misma para efectuar delimitaciones de polígonos con fines urbanísticos y realizar expropiaciones en Valencia, *ni menos que el Ministerio de la Vivienda, órgano estatal, haya de someter sus proyectos al visado y aprobación de dicho órgano administrativo comarcal*, ya que si bien "Gran Valencia", por su legitimación específica, puede actuar urbanísticamente delimitando polígonos y procediendo a su expropiación dentro de las Leyes y en su territorio, *no es menos cierto que el Ministerio de la Vivienda, a través de sus Organismos y especialmente de la Gerencia de Urbanización, está plenamente capacitado para actuar en todo el territorio nacional, sin interferencia de entidades locales, ni otra intervención de éstas que la parte que puedan tomar como particularmente interesados en los expedientes*, si la expropiación afectase a sus bienes propios, o el trámite de audiencia que por la Ley ha de concederse a los Ayuntamientos: facultades y competencia del Ministerio de la Vivienda ampliamente desarrolladas en la Ley del Suelo, especialmente en sus artículos 121 y 131. Ley posterior a la creadora del "Gran Valencia", que ha de prevalecer sobre ésta en caso de cualquier posible antinomia.» (*Sentencia de 13 de octubre de 1966, Sala 5.^a Ponente: don Ginés Parra Jiménez.*)

La frase que puede aquí darnos la clave del pensamiento del juzgador es aquella en la que se afirma que «no cabe someter la actuación de un órgano estatal al control de otro de tipo local»; esto es, la Gerencia de Urbanización—que era la entidad actuante, en este caso, en el área de la Gran Valencia—entidad estatal, no puede ser su gestión fiscalizada por una entidad de carácter local. Si esto es lo que un tanto extensivamente—pues interpretamos la voz «órgano» que se emplea, como sinónima de «entidad»—, se puede deducir, más claro aparece lo mismo en la *Sentencia de 13 de octubre de 1966*, ya que en ella se afirma rotundamente que ni el Ministerio de la Vivienda ni sus Organismos deben ser interferidos por entidades locales.

Razonamiento, sin embargo, que no refleja con idéntica nitidez la *Sentencia de 8 de abril* del mismo año de 1966, en la que la dicotomía institucional—sobre la que opera el razonamiento clarificador de las competencias en conflicto—se traza desde la perspectiva órganos de carácter general (por operar sobre todo el territorio), órganos de carácter especial:

«Que niegan, además, las recurrentes la competencia de la Gerencia de Urbanización, pues entienden que *la Comisión de Urbanismo de Barcelona es el máximo órgano gestor en la materia por lo que concierne a dicha región*, mas debe tenerse en cuenta que este Tribunal—sobre todo en las Sentencias de 24 de febrero de 1966 y 7 de febrero de 1967—claramente dejó sentado que las facultades de los Organismos especiales creados con anterioridad a la Ley del Suelo (para Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) no limitan las de *la Gerencia de Urbanización*, pues es indudable que *la última constituye el instrumento ejecutor de las facultades conferidas a la Dirección General de Urbanismo y al INV*, y, en último término, de las del Ministerio respectivo de que dependen tales Organismos especiales, y que *la competencia de la tal Gerencia se extiende a todo el territorio nacional*, con lo cual dicho está que tales Organismos nacionales pueden actuar no sólo coordinadamente, sino también con arreglo a las previsiones contenidas en el número 4 del artículo 102 de la Ley del Suelo.»

El razonamiento jurisprudencial sugiere, aunque en este caso no afirma tan rotundamente, una tesis idéntica a la mantenida por las Sentencias mencionadas con anterioridad. Otro matiz aporta, refiriéndose a la Corporación Gran Valencia, la *Sentencia de 7 de febrero de 1967*, en la que se insiste en el ya mencionado argumento de que no cabe someter la actuación de un órgano estatal al control de otro de tipo local, añadiendo:

«Se alega la infracción del artículo 32 de la Ley del Suelo según cuyo texto y con relación al Plan o Proyecto "se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaren", precepto que se estima infringido al no con-

ceder la expresada audiencia a la Corporación Gran Valencia, ya que no puede desconocerse que, aunque hubiese sido posiblemente más correcto y conforme al espíritu de la Ley de 14 de octubre de 1949, oír a esta Corporación, el *mandato del artículo 32 de la L. S. que sólo habla de Corporaciones locales, aparece cumplido al haberse conferido la mencionada audiencia al Ayuntamiento de Valencia.*»

Aquí, en cambio, el juzgador distingue de modo patente entre Corporaciones locales, a las que el artículo 32 de la Ley del Suelo confiere la facultad de ser oídas en el expediente, y Corporación «Gran Valencia», de suerte que el hecho de no haberle dado audiencia a esta última, si bien no está del todo conforme con la Ley de 14 de octubre de 1949, no infringe el artículo citado de la Ley del Suelo, «que sólo habla de Corporaciones locales».

Si en el plano jurídico formal, y en su interpretación jurisprudencial, no está clara y tajantemente resuelto por el ordenamiento vigente en el sentido de considerar a las organizaciones metropolitanas como Organismos autónomos del Ministerio de la Vivienda, la doctrina, a la vista, bien de la composición de sus órganos, bien de la función que cumplen, ha pretendido profundizar más el tema, suponiendo en cierto modo insatisfactoria la caracterización de las mismas como Entidades estatales autónomas. En este sentido, la tesis de García de Enterría, para quien lo primero que hay que preguntarse es

«si en realidad son meros Entes institucionales de naturaleza urbanística o si no serán más bien auténticos Entes locales».

Pesa también de modo indudable en este planteamiento el carácter global, más allá de la pura distribución del espacio físico, de la gestión que estos entes realizan, y de ahí que el autor citado haya podido afirmar que «se puede decir que estos Entes urbanísticos son prácticamente Entes locales de segundo grado». Para otros autores, el dato de su composición es fundamental para considerarles, en el plano material, como Entes de naturaleza mixta, estatal y municipal. El proceso reciente, aun en sus inicios, de devolución al Régimen local de, al menos, algunos de sus caracteres decisivos, tiende, por otra parte, a desestatalizar el gobierno de las áreas metropolitanas y, en general, de los Entes locales. Si este proceso se consuma, entonces se

verá bien claro que los regímenes urbanísticos de las grandes ciudades y sus zonas de influencia han supuesto, ante todo, una subrogación de la Administración del Estado en campos genuinamente propios de la Administración local. Desde luego, sólo el proceso de desaparición real de esta última pudo hacer dudar de que las «Corporaciones» que aquí se estudian no sean Entes específicamente estatales.

ORGANO PLENARIO

	Madrid	Barcelona	Valencia	Bilbao
A) REPRESENTANTE DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO				
Gobernador Civil	x	x	x	x
Gobernación	3	2	1	1
Ejército	1	—	1	1
Hacienda	1	1	1	1
Obras Públicas	4	1	3	2
Educación y Ciencia	1	—	—	—
Trabajo	1	—	—	—
Agricultura	1	—	1	—
Industria	1	1	1	2
Aire	1	—	—	—
Información y Turismo	1	—	—	—
Vivienda	3	2	2	1
Comisaría del Plan	1	—	—	—
B) REPRESENTANTES DE LA DIPUTACION				
El Presidente	x	x	x	x
Diputados	—	2	—	—
C) REPRESENTANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS INTEGRANTES				
a) Ayuntamiento capital:				
Alcalde	x	x	x	x
Otros representantes	3	7	5	5
b) Restantes Ayuntamientos.	2	5	5	5
D) DESIGNACION A TITULO DE EXPERTOS (POR EL PROPIO ORGANO)				
Técnico jurídico	—	—	1	1
Técnico financiero	̄	̄	1	1
E) OTRAS INSTITUCIONES				
Colegio de Arquitectos (Decano)	*	*	1	—
Cámara Propiedad Urbana (Presidente)	1	1	1	1
Organización Sindical	1	—	—	—

COMISION EJECUTIVA

	Madrid	Barcelona	Valencia	Bilbao
A) REPRESENTANTES ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO				
Gobernación	1	1	—	—
Obras Públicas	1	1	2	2
Industria	1	—	—	—
Vivienda	2	1	1	1
B) REPRESENTANTES DE DIPUTACION ...	—	1	—	1
C) REPRESENTANTES AYUNTAMIENTOS INTEGRADOS				
a) Ayuntamiento de la capital:				
Alcalde	x	x	x	x
Otros representantes	—	2	2	3
b) Restantes Ayuntamientos.	—	3	1	—
D) REPRESENTANTES DE OTROS ORGANISMOS				
Colegio de Arquitectos (Decano)	—	—	1	—
E) POR COOPTACION	2	—	—	—
F) OTROS MIEMBROS				
Gerente Municipal de Urbanismo	x	—	—	—

PRESIDENTE

	Madrid	Barcelona	Valencia	Bilbao
A) DEL ORGANO PLENARIO	Delegado del Gobierno	Gobernador Civil	Gobernador Civil	Gobernador Civil
B) DE LA COMISION EJECUTIVA	Delegado del Gobierno	Alcalde de Barcelona	Alcalde de Valencia	Alcalde de Bilbao
VICEPRESIDENTE DE LA CORPORACION				
	Alcalde de Madrid	Alcalde de Barcelona	Alcalde de Valencia	Alcalde de Bilbao
SECRETARIO				
DESIGNADO POR	COPLA-CO	M. Gobernación	El Consejo General	Es el Secretario del Ayuntamiento de Bilbao

3. Estructura de dos niveles

En último término, la organización administrativa de nuestras grandes ciudades y su zona circundante queda configurada como una estructura de dos niveles: el comarcal y el propiamente municipal. El nivel comarcal aparece esencialmente orientado hacia las funciones de planificación, dirección, inspección y control; y el municipal es destinado primordialmente a la ejecución del proceso de urbanización en curso.

De aquí que el primero aparezca dotado de poderes aprobatorios de planes y reglamentos, en líneas generales, concibiéndose sólo con carácter subsidiario la función de acometer por sí mismo actividades de ejecución material de la planificación aprobada. Ahora bien, una vez promulgada la Ley del Suelo, la disposición transitoria cuarta de la misma ordenó que, con independencia de estas organizaciones comarcales, se constituyeran las Comisiones provinciales de Urbanismo, y que las mencionadas organizaciones asumieran las facultades que corresponden a las agrupaciones forzosas de Municipios en materia urbanística. Es indudable que esta actitud legislativa no significó, precisamente, un fortalecimiento de estas Corporaciones administrativas, sino prácticamente todo lo contrario.

Con posterioridad, la fase de renovación de las estructuras comarcales—a la que nos referiremos más adelante—operada en Madrid y Barcelona, tiende a buscar ámbitos nuevos de actuación. Ámbitos que, respectivamente, van a encontrarse en la concentración en el organismo de las facultades urbanísticas estatales (Madrid) o en la potenciación de la esfera de actuación de carácter no urbanístico, mediante el robustecimiento de la figura de los «servicios públicos de interés comarcal». En la actualidad, pues, hay que considerar como modalidades distintas entre sí las de Bilbao y Valencia, por una parte; Barcelona, por otra, y, en último término, Madrid.

En el nivel propiamente municipal quedan incardinadas dos importantes tareas: la de gestión urbanística propiamente tal, en el plano de la ejecución, y el grueso de poderes de policía del suelo (licencias). Precisamente, esta disociación entre el ejercicio de las funciones de planificación y policía es el blanco de crítica de GONZÁLEZ BERENGUER, para quien es la misma la que deja en el aire la verdadera misión de la organización comarcal, al no poder ésta controlar en manera alguna el acto de licencia municipal, preconizando la absoluta necesidad de este control.

Ahora bien, dentro de este nivel municipal aparece netamente destacada, casi siempre, la posición del Municipio central. Ante todo, porque el Plan de Ordenación Urbana ha sido elaborado para encauzar su proceso de expansión sobre el espacio comarcal circundante. Pero también porque se le concede una singular primacía en algunos aspectos verdaderamente claves. Así, los Municipios de Bilbao y Valencia tienen preferencia sobre los demás para la implantación del servicio público de transportes colectivos, y la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid puede actuar a lo largo y ancho de toda el área sometida al Plan metropolitano.

4. *Dimensión de potestad y dimensión empresarial*

En conexión con el epígrafe anterior, hay que contemplar nuestras organizaciones comarcales desde esta óptica, peculiar del urbanismo, que es la dicotomía actuación autoritaria-actuación empresarial. Ambos aspectos, en efecto, están íntimamente engarzados en el urbanismo contemporáneo, de suerte que en él no puede ya quedar limitada la Administración a esa actitud de corte clásico que la acantonaba —al menos en esta materia— a la pura actitud de control de la actividad particular.

En el esquema estatal que se pone en marcha en los comienzos del siglo XIX, la Administración tiene, en efecto, un contenido y una misión esencialmente vigilante de las actividades sociales, que son entregadas al libre juego de la iniciativa privada; en este esquema, las intervenciones de la Administración quedan resumidas a los casos en que es necesaria su presencia porque ese libre juego ha sido perturbado: son intervenciones policiales, que giran esencialmente en torno al concepto de orden público. Mas adelante, surgirá una actividad social del Estado, montando algunos servicios asistenciales, por causa de que el Estado se subroga en el lugar de otras instituciones sociales que llevaban a cabo tales funciones de asistencia. Así surgen la beneficencia pública y los servicios docentes. Otro paso adelante se dará cuando la intervención administrativa se adentre en el campo económico, con ánimo de lograr un orden social más justo o de hacer frente a las crisis económicas. En último término, y ya casi en nuestros días, surgirá una auténtica actividad empresarial de la Administración.

Ahora bien, hay sectores enteros en los que la actividad empresarial de la Administración ha tardado demasiado en aparecer, o aún

no ha aparecido con la intensidad debida; en estos sectores, la Administración sigue conservando su corte autoritario tradicional, con el que resulta prácticamente imposible hacer frente a las necesidades sociales sentidas. Y se da la gran paradoja de que estos sectores son los que más directamente caen bajo la responsabilidad de las Corporaciones locales. Este es el caso de la actividad urbanística. Pues bien, nuestras organizaciones urbanísticas de nivel comarcal se han asentado en nuestro ordenamiento en una época en que éste aún hacía gravitar, de modo casi exclusivo, el peso del proceso urbanizador sobre la iniciativa particular. De este modo, tanto en el nivel propiamente comarcal como en el municipal, el entorno funcional de la organización administrativa ha sido dibujado de acuerdo con los más clásicos trazos; de esta suerte, la Administración aparece colocada en una posición prácticamente externa al proceso de urbanización: vigilándolo, encauzándolo, pero sin asumir directamente su realización, salvo en los supuestos de verdadera ~~ejecución~~ ejecución.

El problema no es tan sólo, por supuesto, contar con unos órganos o sectores de la organización con una especial preparación técnica para afrontar la compleja problemática del urbanismo en los grandes conjuntos urbanos, sino también el de poder pasar a la acción directa. Aunque hay que reconocer que un aspecto condiciona al otro; es decir, contando con una estructura adecuada, y siempre que el ordenamiento lo permita o aun lo estimule, se puede pasar a una gestión de carácter empresarial que el urbanismo precisa, con harta frecuencia, de la propia Administración.

En este sentido, Madrid y Barcelona han logrado separarse del modelo primitivo, constituyendo las instituciones precisas para que ese paso a la ejecución directa no se pueda considerar algo anómalo, excepcional, en el seno de la organización.

C) *El ámbito de actuación*

1. *El planteamiento del tema como una cuestión urbanística*

a) *Las competencias urbanísticas que se les atribuyen*

La normativa que aparece en la década de los años cuarenta responde a la estrategia peculiar del ordenamiento en el tema de la ordenación urbana y, hasta cierto punto, puede estimarse como la secuencia final de casi un siglo de ordenación jurídica del urbanismo.

En efecto, es una constante del ordenamiento del urbanismo, casi hasta nuestros días, la de ordenar la expansión de las ciudades. El tema de los ensanches ha dado, justamente, lugar a la aparición de una buena parte del sistema jurídico del urbanismo.

No obstante, la legalidad que se analiza pretende lograr una visión de conjunto del problema de las grandes ciudades y, a continuación, planear la expansión de la misma sobre la comarca circundante. La nueva concepción se centra, pues, en una previsión relativa a la distribución progresiva de las funciones de la ciudad sobre el espacio abarcado por el plan. De aquí que se trate de una normativa que contempla el problema de la reordenación urbana de la gran ciudad sobre su cintura o su zona de influencia. En este sentido, es expresivo el párrafo 5.º del artículo 1.º de la Ley de 1 de marzo de 1946, por el que se regula la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores. Tras establecer que «queda aprobado el Plan general de ordenación urbana de Madrid, su cintura y su zona de influencia», se dispone que dicho Plan define:

a) La división de la ciudad en zonas en que se señala el destino que ha de darse a cada una, según las necesidades del programa urbano.

b) El sistema de espacios libres a mantener, crear o modificar, con sus características fundamentales.

c) La situación de los elementos urbanos, representativos, así como de los edificios e instalaciones de interés público.

d) Los elementos y características esenciales de la red de comunicaciones —ferrocarriles, caminos, aeropuertos— y conservar, modificar o crear.

e) Los límites del casco urbano, fuera del cual no se permita la edificación, sino en condiciones muy restringidas.»

Veamos, en esquema, cuáles son las competencias urbanísticas atribuidas a los órganos de gobierno de estas Corporaciones.

ORGANIZACION METROPOLITANA

Competencias urbanísticas

	Madrid	Barcelona	Valencia	Bilbao
PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA				
Elaboración de sus revisiones y modificaciones	x	x	x	x
PLANES PARCIALES				
Aprobación definitiva	x	x (1)	*	*
Aprobación no definitiva	*	x (2)	x (3)	x (4)
Elaboración, en vista de un interés supramunicipal	*	x	*	*
Elaboración, en defecto del Ayuntamiento interesado	—	—	—	—
Ejecución de los mismos	—	x	—	—
PLANES ESPECIALES				
Elaboración	—	x	—	—
PROYECTOS DE URBANIZACION				
Aprobación	x	x	—	—
Aprobación y remisión para aprobación definitiva	—	—	x	x
Elaboración subsidiaria en defecto del Ayuntamiento interesado	x	x	x	x
Ejecución	—	x	—	—
PROGRAMAS DE ACTUACION URBANISTICA MUNICIPAL				
Aprobación	x	x	—	—
Señalamiento del plazo a los Ayuntamientos para su elaboración	x	—	—	—
Aprobación de la Memoria anual sobre su desarrollo	x	—	—	—
Elaboración subsidiaria del programa	—	—	—	—
ORDENANZAS SOBRE USO DEL SUELO Y EDIFICACION				
Aprobación definitiva	x	x (5)	—	—
Aprobación y remisión para ulterior aprobación	—	x (6)	x (7)	x (8)
Elaboración subsidiaria	x	x	x	x
REALIZACION DE OBRAS DE CARÁCTER URBANÍSTICO				
Como una competencia directa ...	—	x	—	—
Como competencia subrogatoria, en caso de pasividad municipal.	—	x	x	x

EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LAS GRANDES CIUDADES Y SU ZONA DE INFLUENCIA

	Madrid	Barcelona	Valencia	Bilbao
POTESTAD EXPROPIATORIA	*	X	X	X
CONTROL DE LA ACTIVIDAD PARTICULAR, POR RAZONES URBANÍSTICAS				
Poderes de inspección, en general.	X	X	X	X
Aprobación de licencias municipales para usos provisionales que no dificulten la ejecución del Plan	—	X	X	X
Parcelaciones y reparcelaciones en zonas urbanizadas o urbanizables: previo acuerdo favorable del organismo comarcal ...	—	X	X	X
Poderes directos de sanción	X	X	X	X
Poder de subrogarse en la facultad de sanción de los Ayuntamientos, en los supuestos de pasividad municipal	X	—	—	—
Potestad de paralización y derribo de obras ilegales	X	X	—	X
Actividades clasificadas:				
Emplazamiento	X	—	—	—
Traslado forzoso	X	—	—	—
CONTROL Y COORDINACIÓN, POR RAZONES URBANÍSTICAS, DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO DEL ÁREA				
Aprobación de las obras de primer establecimiento, con previsión de un sistema de resolver las discrepancias con el organismo que las realiza	X	—	—	—
Existencia de un precepto específicamente invocable, que establece que las obras públicas se acomodarán al plan de ordenación urbana	X	X	X	X

(1) Si se trata de Municipios que no son capitales de provincia o cuya población no pasa de los 50.000 habitantes.

(2) En los supuestos no aludidos en la nota anterior.

(3) No se discrimina, según el tipo de Municipios, como en Barcelona (art. 10 del texto articulado de 14 de octubre de 1949).

(4) Ocurre igual que en la comarca de Valencia (art. 22 del Reglamento de 22 de mayo de 1947).

(5) y (6) Siguen el mismo régimen que los Planes parciales, al estar incluidas en ellos (arts. 48 y 49 del Reglamento de 22 de octubre de 1954).

(7) Este régimen se refiere tan sólo a las «Ordenanzas especiales de urbanización», que formarán parte de los Proyectos parciales cuando «se estime que son insuficientes las vigentes en la zona afectada» (art. 18, e), del texto articulado de 14 de octubre de 1949). Siguen, por tanto, el mismo régimen aprobatorio previsto para dichos Proyectos parciales.

(8) El sistema es idéntico al de Valencia (art. 13, e), del texto articulado de 1 de marzo de 1946).

2. *La posición de los distintos ordenamientos estatutarios frente al tema de los servicios públicos comunes*

a) *Las formulaciones iniciales*

Como ha sido expuesto, el planteamiento legal del tema de las grandes ciudades y su zona de influencia se limitaba de modo consciente a la temática derivada de la distribución y aprovechamiento del espacio físico. Lo que implicaba una real marginación de otras finalidades colectivas, afectantes al área como unidad de vida social. No obstante, se encuentran en la primera etapa de estos regímenes tres tipos de previsiones, en torno al tema de los servicios públicos comunes:

1.º Un sistema de vinculación al Plan de las decisiones que la Administración adopte sobre la ubicación espacial de sus obras y servicios en el interior del área delimitada.

2.º El recurso a la Mancomunidad de Municipios, para el montaje y prestación de servicios comunes.

3.º El otorgamiento de poderes especiales al Municipio central, en materia de transportes colectivos.

La primera de ellas queda, en realidad, limitada a la siguiente y escueta prohibición:

«Las obras públicas deberán acomodarse al Plan aprobado.» (Art. 14 *in fine* del texto articulado de Bilbao, artículo 20 del de Valencia.)

Es decir, las actividades administrativas, cualquiera que sea su carácter y su funcionalidad organizatoria desde el punto de vista del equipamiento urbano, son tan sólo contempladas desde el punto de vista de su proyección física. Lo que pone una vez más de relieve que estas organizaciones comarcales tienen tan sólo competencias relativas al respecto de la distribución del espacio físico.

En la Ley del Area Metropolitana de Madrid, aun dentro de la óptica de la pura distribución del espacio físico, se otorgan ciertos poderes a la COPLACO, puesto que el artículo 28 del Reglamento de dicha Ley establece, en primer lugar, que

«el Pleno de la Comisión aprobará un plan coordinado de establecimientos y prestaciones de servicios públicos

en su territorio cualquiera que sea el organismo encargado de su creación y gestión.»

Lo que implica unos ciertos poderes directivos sobre la planificación del equipamiento y dotación de servicios de todo el Area. Por otra parte, según el artículo 8.º de la Ley, los proyectos de obras de primer establecimiento a realizar dentro del Area Metropolitana por los Departamentos ministeriales u organismos que de ellos dependan, habrán de ser informados favorablemente por la Comisión del Area; en su defecto, se exige previo acuerdo del Consejo de Ministros para la fiscalización del gasto correspondiente a las citadas obras.

En segundo lugar, los ordenamientos estatutarios de la primera época, recurren al sistema de las Mancomunidades intermunicipales como institución mediante la cual puede llevarse a cabo el montaje y prestación de servicios públicos comunes. Prácticamente, el sistema de mancomunación que se prevé no se separa del que prevé con carácter general el Derecho local, puesto que se exige el previo dictamen del Consejo de Estado y la aprobación por el Consejo de Ministros del acuerdo constitutivo de la Mancomunidad (art. 4.º de la Ley de 1 de marzo de 1946, de Ordenación Urbana de Madrid; artículo 8.º del texto articulado del «Gran Bilbao», en el que se exige previo informe favorable del Consejo general de la corporación administrativa; art. 17 del texto articulado del «Gran Valencia», que exige también idéntico informe).

La tercera previsión inicial importante se refiere al tema de los transportes colectivos, colocando en una situación de predominio jurídico al Municipio central, en el sentido de que se le otorga una preferencia para la organización de estos servicios públicos. Así, la base 9.ª de la Ley de 18 de diciembre de 1946 estableció:

«Se reconoce preferencia al Ayuntamiento de Valencia para dentro de la zona a que afecta el Plan comarcal y con referencia a los servicios de transportes colectivos municipalizados.

Primero.—Crear y explotar los referidos servicios por gestión directa, municipalización o concesión.

Segundo.—Anticipar la revisión de líneas concedidas, previas las indemnizaciones que correspondan al Estado o empresas a fin de municipalizar el servicio.

Tercero.—Beneficiarse de las subvenciones que sean procedentes con arreglo a las Leyes generales.

Cuarto.—La inspección técnica de la construcción, conservación y explotación de las líneas bajo la superior vigilancia de los correspondientes organismos estatales.

Quinto.—La expropiación de zonas laterales de influencia a lo largo de las vías de comunicación que se establezcan, debiendo dichas zonas estar determinadas en los proyectos respectivos.»

En el texto articulado del «Gran Bilbao», se establece, en el artículo 16, una previsión enteramente análoga, y en la Ley de Ordenación Urbana de Madrid (art. 15), la previsión fue distinta, puesto que se dispone lo siguiente:

«El Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamientos no anexionados tendrán la facultad de establecer y explotar por gestión directa o concesión, dentro de las vías municipales respectivas, en los servicios interiores de transportes, tales como tranvías, autobuses, trolebuses, metropolitano y demás análogos, cualquiera que sea el medio de tracción y establecimiento.

Las discrepancias que pudieran surgir entre las referidas corporaciones con motivo del ejercicio de dichas facultades, así como en la coordinación de estos servicios entre distintos términos municipales serán resueltos por la Comisión de Urbanismo.»

La importancia de este sistema, salvo en el caso de Madrid en que prácticamente nada se resolvía, se pone de relieve si se tiene en cuenta que la Ley de 27 de diciembre de 1947, en su artículo 1.º, limita los poderes municipales a la extensión territorial del casco urbano, cuando se trata de transportes de viajeros «realiza en vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fijo o sin medios fijos de captación de energía». La antítesis de criterios está resuelta, concretamente en favor del Ayuntamiento de Bilbao, en el sentido de una preferencia sobre los restantes Municipios por la *Sentencia de 22 de octubre de 1970* de la Sala 3.ª cuando afirma que

«por ser la Ley de 1 de marzo de 1946 Ley especial, sus preceptos no han podido ser derogados ni por la Ley ni por el Reglamento de Ordenación de los Transportes de 1947, que aun siendo posteriores, tienen carácter general».

Superpuesta a esta competencia del Municipio central sobre los transportes colectivos, se establece para Bilbao, Valencia y Barcelona una competencia del Consejo General, en el sentido de que su autorización es requisito previo a la implantación de los mismos. El ámbito de este poder de autorización es, no obstante, distinto en cada caso. Así, para la «Gran Valencia», el requisito de autorización se establece

«salvo lo reservado a la competencia de los Ayuntamientos por la Ley municipal y el Reglamento de Obras y Servicios Municipales y las facultades que competen al Ministerio de Obras Públicas» (art. 10, g), del texto articulado).

Limitación que no se recoge en el texto articulado del «Gran Bilbao» (art. 5, 1). Los casos de Madrid y Barcelona tienen en la actualidad un planteamiento distinto ya que se superpone al respectivo ordenamiento estatutario una específica ordenación de los transportes colectivos, a la que más adelante nos referiremos.

b) *La posterior formación del concepto de servicios públicos de interés comarcal*

La Ley de 3 de diciembre de 1953, para la comarca de Barcelona, inicia una más amplia vía hacia la introducción, en el entorno funcional de estas organizaciones, del tema de los servicios públicos comunes. En efecto, el artículo 6.º de la misma atribuye a la Comisión competencia para

«establecer los servicios públicos de interés comarcal».

Cierto que el Reglamento de 22 de octubre de 1954 no ponía énfasis alguno en este tema, limitándose casi exclusivamente a otorgar a la Comisión el poder de autorización sobre el establecimiento y explotación de los «servicios públicos de interés comarcal... que afecten

a más de un término municipal». Pero por la brecha primitivamente abierta penetrará, ya decididamente el Decreto de 23 de mayo de 1960, por el que se aprueba la Ley Especial del Municipio de Barcelona. Más concretamente en el Reglamento de Organización y Administración municipal, promulgado por Decreto de 3 de diciembre de 1964, en cuyo artículo 45, 4.º, se atribuye a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios:

«El establecimiento, dirección, prestación e inspección de los servicios públicos de interés comarcal, entre los cuales podrán incluirse los siguientes:

- a) Transportes.
- b) Abastecimiento de aguas.
- c) Evacuación de aguas residuales.
- d) Suministro de energía eléctrica y gas.
- e) Fomento de la vivienda.
- f) Destrucción y tratamiento de basuras.
- g) Cementerios y servicios fúnebres.
- h) Extinción de incendios.
- i) Matadero y mercado censuales.
- j) Los que deban prestarse en vías públicas o instalaciones que tengan carácter comarcal, según las normas anteriores, y
- k) Cualesquiera otros análogos o complementarios que se extiendan, con unidad de explotación o de destino, a varios Municipios de la comarca, aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal.»

En cambio, en la Ley Especial del Municipio de Madrid (texto articulado de 11 de julio de 1960) sólo encontramos, al respecto, lo dispuesto en el artículo 3.º, 3, que dice así:

«Por disposición de rango adecuado se determinará la zona cuyas Corporaciones locales deban actuar en relación con la gestión municipal del Ayuntamiento de Madrid *en forma coordinada para la mejor administración y financiación de los servicios e intereses comunes.*»