

**APORTACION DE LA
DOCTRINA ESPAÑOLA
AL**

**XIII CONGRESO
INTERAMERICANO
DE MUNICIPIOS**

COLOMBIA - JULIO 1970



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION LOCAL**

Aportación de la Doctrina Española al

**XIII CONGRESO
INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS**

Colombia - julio 1970

**APORTACION DE LA
DOCTRINA ESPAÑOLA
AL**

**XIII CONGRESO
INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS**

COLOMBIA - JULIO 1970

**INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE
ADMINISTRACION LOCAL**

© 1971. Instituto de Estudios de Administración Local
Joaquín García Morato, 7 — Madrid - 10

Depósito Legal: M. 18.351 - 1971

TALLERES GRÁFICOS ESCUELA PROFESIONAL DE SORDOMUDOS
Alejandro Rodríguez, 5 — Madrid - 20

P R E S E N T A C I O N

La Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.), en la que se integran ciudades, asociaciones nacionales de municipios e individuos vinculados a la vida municipal en todos los países del hemisferio occidental y España celebró su XIII Congreso bienal en la ciudad de Medellín (Colombia) durante los días 4 al 8 de julio de 1970.

La temática general de este XIII Congreso Interamericano de Municipios giró en torno a "La Vida Municipal hasta el fin del siglo" y se desarrolló en cuatro ponencias:

- 1. "Valorización: La imposición municipal por el beneficio privado de obra pública y su importancia en la urbanización".*
- 2. "Tugurios: La competencia municipal en el asentamiento habitacional no controlado".*
- 3. "Servicios públicos: La empresa pública municipal como procedimiento de gestión del servicio local".*
- 4. "El Municipio y su papel en los Polos nacionales de desarrollo".*

El Instituto de Estudios de Administración Local, como miembro especial de la O.I.C.I. estuvo presente en el Congreso y fue invitado a desarrollar una de las ponencias sobre "El Municipio y su papel en los Polos nacionales de desarrollo", que fue elaborada por don Fernando Fernández Rodríguez.

Al propio tiempo, en su mejor deseo de colaboración, el Instituto de Estudios de Administración Local, solicitó comunicaciones de destacadas personalidades de la esfera municipalista española, a las diversas ponencias del Congreso, con objeto de presentar las realizaciones españolas en los temas estudiados.

Como una aportación más y sencillo homenaje a la O.I.C.I. que tan intensa labor viene desarrollando en el campo municipalista surge esta publicación que se inicia con el meritorio trabajo del doctor Ruiz Lara, sobre "El Municipio y su papel en los Polos nacionales de desarrollo", seguido de la coponencia española al mismo tema, del profesor Fernández Rodríguez, y las comunicaciones que a las diversas ponencias fueron presentadas por destacados especialistas españoles, a quienes queremos dar una vez más las gracias por su valiosa colaboración.

**LA FUNCION DE LA CIUDAD
EN EL DESARROLLO NACIONAL
Y REGIONAL**

Documento presentado por el
Dr. JORGE RUIZ LARA,
JEFE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL
DE PLANEACIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

INTRODUCCION

La planeación regional es uno de los instrumentos más importantes para el desarrollo económico y social, tanto de los países industrializados como de los en vía de desarrollo.

La economía consideraba el espacio económico como homogéneo. Se creía que en el proceso de desarrollo económico se realizaban equilibrios automáticos que conducían a la eficiente asignación de los factores de producción en el territorio. Esta creencia ha sido desvirtuada por los crecientes desequilibrios que ha impuesto la concentración de las actividades económicas y de los recursos financieros en algunas regiones de muchos países de diverso grado de desarrollo.

Esta concentración, que a menudo tiene carácter irreversible, ha resultado perjudicial desde el punto de vista tanto social como económico.

Frente a esta situación, la mayor parte de los países industrializados y algunos en vía de desarrollo, empiezan a formular políticas tendentes a corregir los mencionados desequilibrios, a lograr mayor eficiencia en las actividades económicas y a disminuir más equitativamente los beneficios del progreso.

Para alcanzar tales objetivos, las políticas deben definirse con suficiente antelación y enfoque prospectivo. Para formularlas en los países en vías de desarrollo deben analizarse, además, las experiencias de los países industrializados y las tendencias generales del proceso de urbanización. Los instrumentos que ofrece la planeación regional son adecuados para alcanzar este propósito.

I. EL DESARROLLO Y LA URBANIZACION

A) *La urbanización como proceso histórico irreversible*

Es bien conocido teóricamente el modelo de urbanización y sus implicaciones sobre el desarrollo económico. Este conlleva históricamente en la sociedad capitalista tres tipos de estructura económica, en los cuales la importancia relativa de cada uno de los sectores de la economía caracteriza el nivel de desarrollo de la sociedad.

En el primer tipo de estructura, el número de trabajadores en la agricultura es dominante. Es ésta la característica general de los países menos desarrollados, en cuyo sector rural hay excesiva concentración demográfica y baja productividad del trabajo.

En el segundo, crece la participación de los trabajadores del sector industrial, incluida la construcción; es ésta la primera etapa de desarrollo de los países industrializados.

En el tercero, la proporción de trabajadores en la industria permanece estable o se reduce, a tiempo que la participación del sector terciario (servicios) crece; ésta es la etapa más avanzada de los países industrializados.

Para sintetizar este proceso y medir su influencia en el desarrollo de las ciudades, aún con riesgo de simplificar, podría compararse el empleo agrícola con el no agrícola en las diferentes etapas de desarrollo tecnológico; en la etapa de despegue económico, en la cual predominan las actividades artesanales y la pequeña industria, con el excedente agrícola de un agricultor se alimenta a una persona de otros sectores; en las etapas subsiguientes, es decir, las de agricultura comercial e industrial, dicha relación es de 4 y 9 respectivamente (ver cuadro núm. 1).

C U A D R O N.º 1

Relación entre el empleo en las actividades agrícolas y no agrícolas en las etapas de desarrollo

	<i>Empleo agrícola</i>	<i>Empleo no agrícola</i>	
	(A)	(B)	A/B
Agrícola tradicional	80	20	1/4
Despegue	50	50	1
Agricultura comercial	20	80	4
Agricultura industrial	10	90	9

La transformación de la agricultura y la atracción de la industria producen importantes movimientos migratorios, que resultan en una acelerada urbanización. Así en los países industrializados las tasas de urbanización son elevadas, pues sobrepasan el 50 por 100 en la Unión Soviética, el 70 por 100 en Alemania Occidental y el 90 por 100 en Inglaterra y Estados Unidos. Diferentes razones económicas explican los movimientos migratorios en los países industrializados y en los países en proceso de desarrollo.

En los países industrializados, el traslado de la población del sector primario al secundario y posteriormente al terciario, fue sustentado por el

(1) MALASIS. Professeur a l'Ecole Nationale d'Agriculture de Rennes. Curso sobre "Croissance économique et développement rural", dado en el Institut d'études du développement économique et social. París.

fuerte crecimiento del sector secundario en la etapa de industrialización. Para ello se hizo necesario asegurar el crecimiento mediante industrias "motrices" (2), en las cuales la tecnología y las innovaciones suscitaron una dinámica especial a nivel nacional y de ciertas regiones privilegiadas. Dentro de tal explicación, las industrias químicas, petroquímicas y aeronáuticas aseguran, a nivel nacional en la época actual, la función que en el despegue económico tenían las industrias del carbón, del acero y de los textiles.

Todo lo anterior obviamente produjo y consolidó el acelerado crecimiento de las principales ciudades de esos países. Así, Londres en 1801 era una de las primeras ciudades del mundo y tenía un millón de habitantes. Un siglo después su población ascendía a 7 millones, lo que implicó una tasa promedio de crecimiento del 2 por 100 anual. París, en la misma época tenía 550.000 habitantes y un siglo después, 2,5 millones, es decir, experimentó un crecimiento del 1,6 por 100 anual, que se aceleró en el siglo XX, al llegar a 2,1 por 100, ya que en 1950 su población ascendía a 7 millones. Chicago por su parte crece a razón de 6,2 por 100 anual, al pasar de 100.000 habitantes en 1850 a casi dos millones a fines del siglo XIX; luego se rebaja su tasa de crecimiento a 2,1 por 100 anual y llega a 7 millones de habitantes en 1950.

Como consecuencia del proceso descrito, la concentración de la población en las grandes ciudades, generalmente en aquellas cuya población sobrepasa 100.000 habitantes, es uno de los fenómenos más característicos del desarrollo urbano en los países industrializados. En ellos la gran ciudad tiende a ser cada vez más un centro de intercambio que uno de producción. Diríase, pues, que las grandes ciudades concentran cada vez más actividades de gestión, decisión, administración, enseñanza y formación científica.

La mencionada concentración de la población y de las actividades económicas ha desajustado la estructura urbana de esos países, pues muchas de sus ciudades intermedias, y de sus pequeños centros urbanos, se debilitaron en el proceso. El peso de París y de Londres, funcional a nivel europeo si se tiene en cuenta la existencia del Mercado Común, es cada vez más inadecuado, es decir, menos funcional, con respecto al inferior de cada país. Por esta razón, y con el objeto de contrarrestar los desequilibrios consiguientes y de crear las condiciones necesarias para un desarrollo nacional armónico, se han iniciado en países como Francia e Inglaterra políticas de descentralización y ordenamiento del territorio, como es el caso de las metrópolis regionales en Francia y de las "New Towns" en Inglaterra.

Algo diferente acontece en los países en vía de desarrollo. La dominación económica de los países avanzados sobre los dependientes convirtió a éstos en proveedores de materias primas, y de allí la localización y florecimiento

(2) Según el profesor FRANÇOIS PERROUX las industrias motrices sustentan el crecimiento económico de los polos de desarrollo. Las características principales de estas industrias son:

1. De un lado, la influencia directa e inducida de la actividad de un sector sobre los otros sectores de la economía.

2. De otro lado, la concentración, en un número reducido de empresas, de la mayor parte de la producción de la industria motriz, lo cual implica que estas empresas dominen sobre su sector y los sectores asociados, tanto en el campo de los precios como en el de la programación.

de muchas grandes ciudades en las costas. Basta citar en América Latina el emplazamiento de Buenos Aires, Montevideo, Caracas, etc.

En estrecha relación con lo anterior, surgió una organización espacial del desarrollo nacional denominada con mucho acierto "vertical" por el grupo de la CEPAL. Como resultado de esta situación, los recursos se han concentrado en algunos centros privilegiados donde se observan los mayores ingresos urbanos.

Para abastecer estos mercados, ha sido necesario incorporar en forma apresurada tecnologías importadas. Esta clase de desarrollo ha producido, con ejemplos en muchas experiencias nacionales, sub-utilización de los recursos en mercados ya limitados y el desplazamiento masivo de la población hacia los centros urbanos que aparentemente ofrecen las mayores oportunidades de mejoramiento personal.

No es raro, entonces, que grandes zonas se hayan estancado, y que en éstas y en las "vacías", sea cada vez más difícil inducir su desarrollo. Por otra parte, la dependencia económica del extranjero y el frágil crecimiento de la industria, ya sea consecuencia de lo anterior o resultado de los sistemas de desarrollo practicados, han conducido, por múltiples y complejos motivos, a establecer entre los sectores económicos una relación de repercusión sobre el desarrollo urbano: En primer lugar, el sector industrial no ha podido integrar a la producción la población excedentaria de la agricultura. De allí, y es ésta la segunda consecuencia, la transferencia forzosa de dicha población al sector terciario, hipertrofiado en la gran mayoría de los países en vía de desarrollo.

No sobra mencionar, y de ello se hablará posteriormente, los fenómenos de marginalidad, desintegración social, existencia de tugurios, falta de participación social y desempleo que se han configurado como características sociales y económicas en muchos de los países antes mencionados.

Lo anterior, y los acelerados movimientos migratorios que obedecen, por una parte, a la atracción urbana, y por otra, a la emigración rural que origina el deseo de escapar de la desocupación producida por el aumento de la población agrícola y por las deficiencias del medio rural, produjeron la acelerada urbanización y el descomunal crecimiento de algunas ciudades. Basta citar algunos ejemplos: en el año de 1900 la población de América Latina que habitaba en ciudades de más de 20.000 habitantes representaba el 12 por 100 del total; hacia 1960 esa proporción era del 24 por 100. Bogotá, que en 1851 tenía 30.000 habitantes, alcanzó los 120.000 en 1912, es decir, que durante el lapso mencionado su población creció al 2,3 por 100 anual; entre 1912 y 1964 dicha tasa se incrementó al 5 por 100, al pasar su población de 120.000 a 1.500.000 habitantes. Medellín, que tenía 13.000 habitantes en 1851 llegó a 328.300 en 1951 y a 717.900 habitantes en 1964. Lima, cuya población era de 37.200 en 1700 y de 63.900 en 1812, llegó a 1.436.000 en 1961.

No sobra recalcar, y ello es de gran importancia para la formulación de una política de desarrollo regional y urbano, que en los países en vía de desarrollo la urbanización se ha producido de manera desigual y acentuándose la concentración de la población en grandes núcleos urbanos, a costa

del estancamiento o declinación de las pequeñas ciudades y pueblos. A estos problemas de disparidad y desajuste se agregan otros, de naturaleza diferente pero no menos importantes, que hacen más difícil la situación de las ciudades que han concentrado, comparativamente con el resto del territorio nacional el poder y los recursos.

B) *El desarrollo de las ciudades. Marginalidad y congestión*

Si en las grandes ciudades durante el proceso de desarrollo descrito, se ha concentrado la mayor capacidad de dirección, control e inversión, también en ellas se han suscitado y concentrado los mayores problemas.

La crisis que afecta las grandes ciudades proviene tanto de su crecimiento excesivo como de la transformación de su estructura. A medida que aumenta su extensión, población y densidad se producen transformaciones sociales significativas en el género de vida, las profesiones y el nivel de aspiraciones, sin que la estructura urbana haya podido responder satisfactoriamente a esta nueva situación, y se acelera el deterioro de la ciudad como cuerpo social, con los consiguientes problemas de congestión y marginalidad.

La congestión es un fenómeno que se manifiesta principalmente en los países desarrollados, en los cuales a pesar de la abundancia de recursos financieros y de la tecnificación de los medios de transporte planificados a menudo mediante modelos matemáticos, no ha podido ser adecuadamente controlada. La generalización del automóvil como medio de transporte individual en las sociedades de consumo de masa a pesar de las importantes inversiones en vías que ello implica, ha producido en las grandes ciudades mayor congestión en algunas áreas, principalmente en el centro de las ciudades y gran dispersión en las nuevas áreas urbanizadas. Esto evidentemente representa mayores tiempos de viaje y aumento general de los costos de vivienda, transporte y servicios, y por consiguiente, de los costos sociales y económicos del desarrollo urbano.

Medidas importantes para el control de estos problemas se han realizado en algunos países: en el Housing Act de 1949, el gobierno de los Estados Unidos tomó disposiciones para la adecuación de los centros de las grandes ciudades; el establecimiento de tarifas marginales, *selfsupporting system*, es objeto de estudio en algunos países para la organización del transporte; legislaciones específicas para el control de arrendamientos existen en muchos países, así subvenciones y bonificaciones al consumidor o al inversionista para promover un cierto tipo de vivienda.

La marginalidad es más evidente en los países en proceso de desarrollo. La concentración espontánea de la población en las grandes ciudades es al mismo tiempo una concentración de ausencia de servicios y de participación para la mayoría de la población urbana. Sus manifestaciones son claras: aparición de tugurios y de zonas de deterioro urbano, deficiencias en la prestación de servicios públicos y rompimiento de los esquemas administrativos tradicionales.

A estas dificultades, típicas de los países en vía de desarrollo, se suman, después de algunos años, problemas característicos de las grandes ciudades de los países industrializados. Basta citar, por ejemplo, los problemas de transporte urbano que afrontan, o comienzan a presentarse en Buenos Aires, México y Bogotá.

Dentro de esta perspectiva, los gobiernos deberán determinar en el futuro claras formas sobre el desarrollo individual o colectivo del transporte y la manera de controlar la marginalidad urbana.

C) *La crisis del Municipio*

La influencia del proceso de desarrollo descrito sobre la estructura municipal, condujo a la incapacidad del municipio en aquellas ciudades que soportaron el aumento exagerado de la población urbana, con claros efectos físicos, financieros e institucionales.

— Físicos porque la ciudad sobrepasó a menudo los límites municipales: existen ya fenómenos de “connurbación”, donde los espacios construidos de dos o más ciudades se reúnen, aumentando sus relaciones de interdependencia; fenómenos de aglomeración o metropolización, donde una ciudad principal con sus satélites forma una unidad económica y social integrada y donde una alta proporción de los habitantes busca empleo en la ciudad central. Incluso merece destacarse la región urbana, especie de nebulosa urbana, “megalópolis”, fenómeno existente en los Estados Unidos y bien descrito por el urbanista Gottmann.

— Financieros, porque la fuerte urbanización trae consigo un incremento importante de la demanda de equipos urbanos que no se puede satisfacer plenamente por la escasez de los recursos municipales disponibles. En muchos casos el estado ha tenido que asumir las funciones que antes eran responsabilidad de las municipalidades.

Aunque se han modernizado los sistemas de recolección de impuestos y, en algunos países, se ha organizado de manera eficiente el sistema de valorización, los recursos no permiten satisfacer totalmente las crecientes necesidades. Sin embargo, se han observado tendencias, algunas veces divergentes, en cuanto a la utilización de los limitados recursos de los municipios. En algunos países se observa un proceso de reagrupamiento, fusión o asociación de municipios con el fin de aprovechar más eficientemente sus propios recursos. Así, por ejemplo, en Francia se ha elaborado una política tendente a reagrupar parte de los 38.000 municipios que existen en la actualidad. Los resultados se aprecian lentamente y la fórmula preferida ha sido la de cooperación municipal. En otros países se comprueba el fenómeno contrario, esto es, la subdivisión de los municipios, con resultados generalmente desfavorables para el desarrollo local, ya que se dispersan los recursos.

— Administrativos, por cuanto se producen permanentes conflictos de jurisdicción, planeación y ejecución en la prestación de los servicios públicos. Se observan duplicaciones de los gastos en servicios comunes, localizaciones

algunas veces irracionales de las actividades y de la población, despilfarro de los ingresos públicos y, entre otros, desconocimiento de las oportunidades de inversión. No sobra subrayar las ventajas que han tenido las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, como entidades administrativas, para integrar los planes urbanos y sustraer así a las ciudades de la espontaneidad de su crecimiento.

Las anteriores reflexiones conducen a pensar que el problema del desarrollo de las ciudades sobrepasa los límites del municipio actual y debe ser tratado a nivel regional y nacional.

D) *La ciudad en la nación y en la región*

La intervención del Estado en el desarrollo urbano y regional es un hecho ya aceptado en la mayoría de los países. La crisis surgida de la acelerada urbanización requiere una nueva definición de las funciones urbanas, ya que el crecimiento de los centros impone tareas que el antiguo municipio no está en capacidad de atender.

Las ciudades modernas se caracterizan por el lugar que ocupan sus habitantes activos dentro del sistema de relaciones económicas y sociales propio de las mismas y se diferencian unas de otras por razón de las distintas funciones que desempeñan en el concierto regional y nacional.

La ciudad induce al crecimiento de su región mediante la acción de industrias dinámicas o "motrices". En este caso se denomina "polo de desarrollo", ya que en ella se concentran las actividades y a la vez se suscita el impulso del crecimiento regional.

Como bien lo ha subrayado Philippe Pinchemel (3), el problema de la urbanización de los próximos 50 años se plantearía según modelos alternativos, así:

1.º *El crecimiento proporcional de las ciudades*, sin modificación de la proporción de la pirámide urbana actual, lo cual, en las condiciones de los países industrializados, acentuaría desequilibrios regionales y no daría solución a regiones rurales desprovistas de ciudades.

2.º *La acción selectiva sobre el sistema urbano actual con miras a corregir ciertos desequilibrios urbanos*. Tal política podría facilitar el crecimiento de ciertas ciudades, disminuir los costos de urbanización y fijar las corrientes migratorias.

3.º *Una política de creación de nuevos centros urbanos*, tanto por creación de nuevas ciudades como por adición de ciudades satélites a las ya existentes.

El modelo de desarrollo urbano en los países industrializados debe formularse teniendo en cuenta el crecimiento de las funciones terciarias de las

(3) Philippe PINCHEMEL. Prospective. "Les Types et les Niveaux d'Urbanisation". Publication du centre d'Etudes Prospectives, no. 11. PUF.

ciudades, para adaptarlas a las necesidades crecientes de la sociedad de consumo, y al desarrollo previsto o deseado de la industria.

En los países en proceso de desarrollo el modelo tendría bases diferentes: debe permitir la adecuación de las ciudades a la necesidad creciente de industrialización para crear nuevos empleos y aumentar rápidamente el ingreso nacional. Esta política exige, entonces, robustecer los polos de desarrollo existentes mediante la creación de complejos industriales competitivos a nivel internacional y crear nuevos polos para incorporar otras regiones al desarrollo económico. Esto, naturalmente, exige tener en cuenta la necesidad de dotar a las ciudades de los equipos urbanos necesarios.

Estas dos orientaciones complementarias requieren que se definan instrumentos legales y administrativos adecuados.

II. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

A) *Desequilibrios territoriales*

1. *La concentración de la población*

En Colombia, lo mismo que en otros países latinoamericanos, la población urbana crece mucho más rápida que la rural. Para el periodo 1951-1964, la población de las cabeceras municipales creció a una tasa de 5,4 por 100, mientras que la población del "resto de los municipios" (4) aumentó a una tasa del 1,3 por 100.

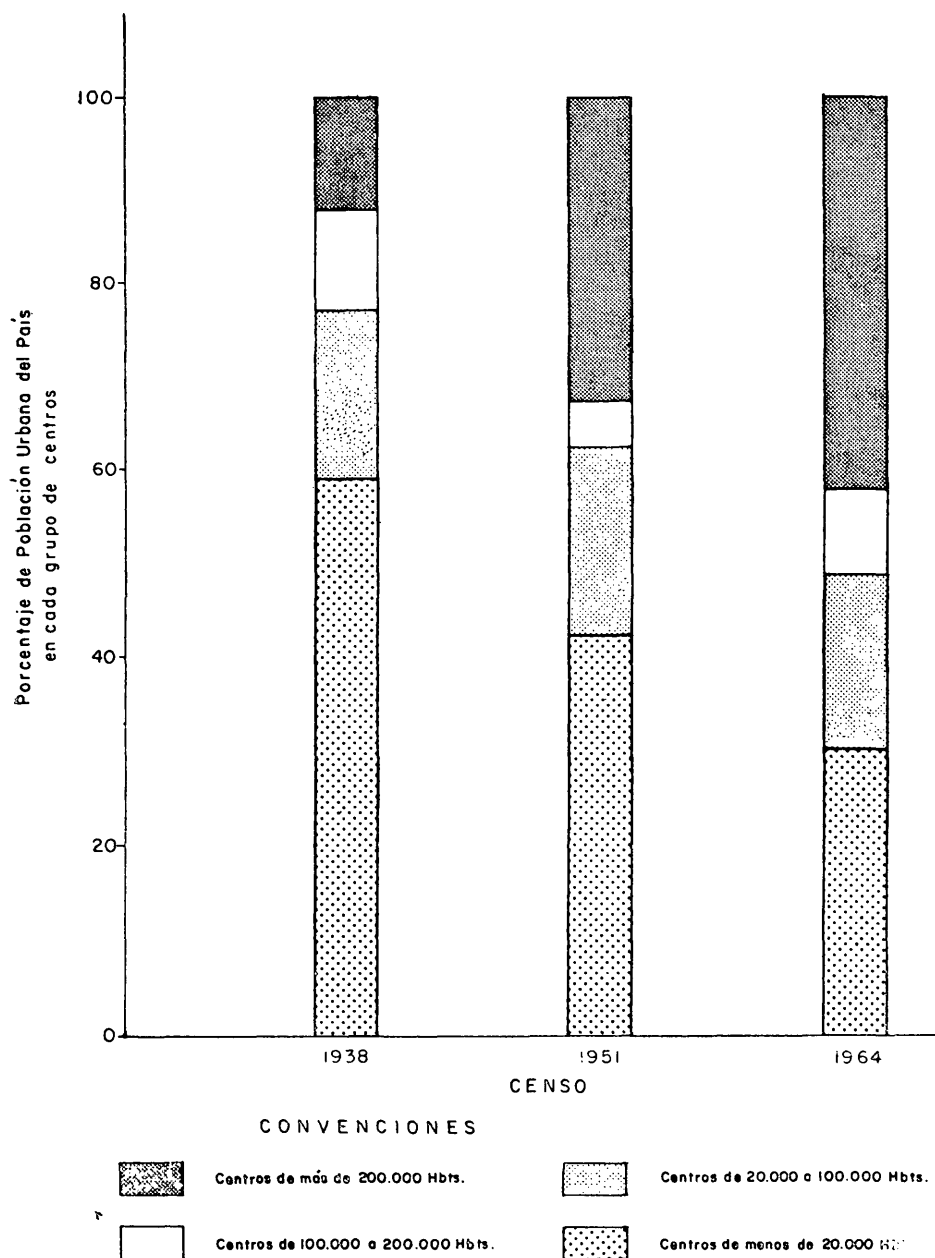
Si bien es cierto que la población urbana crece más rápidamente que la rural, hay una fuerte tendencia a que este incremento se concentre en los núcleos urbanos mayores. En 1938, el 22,6 por 100 de la población total de las cabeceras municipales vivía en núcleos de más de 100.000 habitantes; en 1964, esta proporción era de 51,2 por 100.

Durante los periodos intercensales (1938-1951 y 1951-1964), el grupo de municipios que más creció fue el de 200.000 y más habitantes. Se observa, igualmente, un decrecimiento en las categorías menores (2.000 a 20.000 habitantes) y en las medianas (20.000 a 100.000 habitantes) (ver cuadro número 2).

El crecimiento de los grandes centros ha hecho que las pequeñas poblaciones aledañas a éstos se encuentren formando parte de unidades sociales integradas. En tales casos, se ha preferido hablar de "conjuntos urbanos" o "unidades connurbadas". Esta es la situación de Bogotá D.E. y Soacha; Medellín y los municipios del Valle del Aburrá; Cali y Yumbo; Barranquilla y Soledad; Bucaramanga, Girón y Floridablanca; Manizales y Villamaría; Pereira y Santa Rosa; Armenia y Calarcá; Sogamoso y Nobsa (ver cuadro número 3).

(4) La población denominada "resto de los municipios" se puede asimilar a la población rural.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION URBANA DEL PAIS
POR TAMAÑO DE LOS CENTROS, SEGUN LOS ULTIMOS CENSOS



C U A D R O N.º 3

*Estimación de la población de los 30 primeros centros y
conjuntos urbanos del país para 1970-1975*

	<i>Tasa de crecimiento (%) *</i>	<i>P. 1970 (miles)</i>	<i>P. 1975 (miles)</i>
C. Bogotá	7.00	2.540.1	3.605.4
C. Medellín	6.58	1.400.8	1.946.1
C. Cali	7.19	972.2	1.392.3
C. Barranquilla	4.42	690.2	860.7
C. Bucaramanga	5.60	314.1	415.2
Cartagena	5.10	595.2	380.9
C. Manizales	5.64	270.9	359.2
C. Pereira	5.25	244.9	318.4
C. Armenia	5.75	218.8	291.7
Cúcuta	5.60	205.4	271.7
Ibagué	6.33	182.6	250.6
Palmira	5.11	144.4	186.4
Santa Marta	6.67	132.7	185.2
Pasto	3.98	104.7	127.7
Neiva	6.31	110.5	151.5
Montería	8.28	115.5	174.7
Buenaventura	5.25	95.8	124.5
Girardot	4.74	88.3	111.9
Buga	5.43	90.6	119.0
Barrancabermeja	6.58	88.2	112.6
Popayán	4.61	77.0	96.8
Tuluá	5.14	76.8	99.3
Cartago	4.43	72.5	90.8
Ciénaga	5.10	64.7	83.4
Villavicencio	7.37	70.2	101.6
Sincelejo	5.39	60.7	79.4
Valledupar	11.95	88.8	161.3
Tunja	4.28	52.2	64.7
C. Sogamoso	6.88	52.7	74.3
Duitama	10.75	60.5	103.5

2. *Concentración de la actividad económica*

En 1966, los treinta centros urbanos más populosos del país generaban el 94 por 100 del valor agregado y el 92 por 100 del empleo en la industria. Cuatro ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, concentraban el

* La tasa de crecimiento corresponde al período intercensal 1951-1964.

** La C indica los conjuntos urbanos.

73 por 100 del valor agregado y el 75 por 100 del empleo industriales, mientras tenían el 58 por 100 de la población urbana (5). Los veintiséis centros restantes, que producían el 21 por 100 del valor agregado y generaban el 17 por 100 del empleo industrial, tenían el 36,3 por 100 de la población urbana.

3. *Concentración del Desarrollo Social*

Los desequilibrios económicos son causa fundamental de los desequilibrios sociales.

Así del total de alumnos matriculados en educación superior en las 30 principales ciudades, el 79 por 100 se concentra en las tres ciudades más populosas. De la cifra mencionada corresponde el 57 por 100 a Bogotá, el 16 por 100 a Medellín y el 6 por 100 a Cali. Al considerar la matrícula en los institutos de capacitación técnica profesional se observa el mismo fenómeno de concentración. En Bogotá, Medellín y Cali se encuentra el 61 por 100 del total de la matrícula distribuido así: el 30 por 100 en Bogotá, el 21 por 100 en Medellín y el 10 por 100 en Cali.

Al comparar entre las tres ciudades citadas la distribución porcentual de la matrícula superior y técnica con la distribución porcentual de la población de 20 a 24 años, se observa la más alta relación en Bogotá, lo cual demuestra la "centralización intelectual" en la capital. Además, en algunos de los centros intermedios existe un déficit educativo, ya que no cuentan con institutos universitarios y de capacitación técnica profesional, característicos de las ciudades de su dimensión.

Respecto a las dotaciones sanitarias, en las cuatro primeras ciudades del país se registra gran déficit de camas hospitalarias. Al comparar el número de camas que existen por cada 10.000 habitantes en las primeras ciudades, con el de los centros de 10.000 a 30.000 habitantes, se observa que estos últimos, en general, se encuentran sobreequipados. Además, al contrario de lo que ocurre en los centros superiores, se presenta subutilización del equipo, originada por el deficiente funcionamiento y la inadecuada localización de los hospitales. En la localización, para establecer el tipo de servicio que se debe prestar, no se ha considerado adecuadamente la demanda ni las distancias entre los centros, factores que influyen en la rentabilidad social del equipo.

Para remediar esta situación, el Plan Hospitalario Nacional, que se adelanta actualmente, "permitirá determinar criterios para una programación técnica de las unidades, de su administración y de la coordinación e integración de los servicios con criterios de regionalización y jerarquización que faciliten la prestación eficiente de ellos. En este sentido, el Ministerio de Salud adelanta actualmente la clasificación de las distintas unidades asistenciales, de acuerdo al criterio de regionalización, en el cual se prevé el doble influjo de interconsulta y adiestramiento, previo estable-

(5) Población concentrada en localidades de más de 20.000 habitantes.

cimiento de los niveles de antelación entre los diferentes tipos de organismos de salud" (6).

Por otra parte, al considerar el número de médicos en las treinta ciudades, se observa gran concentración en las cuatro primeras, que albergan el 72 por 100 del total. Conviene observar que algunos centros intermedios y la mayoría de los que tienen entre 10.000 y 30.000 habitantes muestran gran déficit de médicos.

B) Problemas del desarrollo urbano y regional

1. Estructura urbana desequilibrada

La espontaneidad del desarrollo ha desarticulado la economía, creando dualismo por la existencia de una economía arcaica, la rural, ligada a sistemas de organización y género de vida que la mantienen en atraso con relación a las zonas industriales. Además, ha desarticulado la función misma de las ciudades, como lo demuestra la insuficiente comunicación entre ellas y sus zonas de influencia y la falta de complementariedad entre los servicios que los diferentes centros suministran.

En síntesis, como consecuencia del proceso operado se ha conformado una estructura urbana, con una mayor concentración de actividades y problemas en las principales ciudades. Así, en Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla, el desempleo era del orden del 15 por 100 en 1967. Sin embargo, esta cifra descendió a 7 por 100 en Bogotá, en diciembre de 1969, debido a las obras de infraestructura emprendidas.

Esta estructura se traduce en presiones crecientes sobre todo tipo de servicios y en graves problemas sociales.

2. Problemas de Vivienda

Otra de las consecuencias de la inmigración espontánea hacia las ciudades se manifiesta en el creciente déficit de vivienda, aumentado por la explosión demográfica. En el decenio 1960-1970, este problema tendió a agravarse. El déficit estimado, que en 1960 era de 220.000 viviendas, asciende en 1970 a 620.000, o sea que 2 de cada 7 personas carecen de vivienda que cumpla condiciones mínimas de espacio y servicios.

Por otra parte, el mayor porcentaje del déficit se concentra en las grandes ciudades; el 61 por 100 del mismo se encuentra en las cuatro principales ciudades.

C) La crisis del municipio. Deterioros institucionales, administrativos y financieros

La falta de criterios de desarrollo regional y urbano, reflejada en la inexistencia de un marco territorial adecuado y en el desconocimiento

(6) Ver Documento DNP-URH, noviembre, 1969.

de las funciones de cada ciudad dentro del territorio, ha sido una de las causas de los desequilibrios territoriales. Así, ha existido descoordinación de las inversiones nacionales, departamentales y municipales. Caso evidente de esta situación se observa en la educación primaria: los municipios y la Nación, a través de las juntas de Acción Comunal, han construido instalaciones educativas sin que se haya previsto su funcionamiento por otras entidades del Gobierno.

Para remediar esta situación, el Gobierno, a través del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, está creando a nivel departamental comités de coordinación entre las entidades oficiales y las diversas entidades particulares interesadas en la construcción de escuelas. Por otra parte, y dentro de un punto de vista más avanzado, el Departamento Nacional de Planeación considera la posibilidad de que a la construcción de toda escuela o Instituto anteceda un estudio de la estructura socio-económica de la zona que se beneficiaría de ella, con el fin de prever correctamente los niveles de retención y de deserción escolar, asegurar que la escuela sea el factor principal del cambio social de la comunidad y establecer la magnitud real de la inversión requerida.

Esta falta de coordinación se ha debido en gran parte a la ausencia de un sistema de planeación desde el nivel local al nacional. Así, hasta el presente, para encauzar el desarrollo regional y urbano, el país solamente ha contado con las orientaciones, por lo general independientes y descoordinadas, que proporcionan los organismos de planeación de muy pocos municipios y de algunos departamentos y corporaciones regionales de desarrollo, lo cual es y ha sido insuficiente.

A nivel municipal, la planeación ha sido básicamente del tipo físico urbano, y solamente opera en las grandes ciudades, aunque de manera bastante limitada. Esto se explica por la ausencia de recursos financieros y humanos, por la inflexibilidad de las estructuras administrativas y de los espacios de su jurisdicción, los cuales, en algunos casos, sólo comprenden de manera parcial la zona urbana.

El acelerado proceso de urbanización y de concentración urbana de las últimas décadas, ha transformado algunas ciudades al integrarlas a núcleos urbanos vecinos, con la aparición del fenómeno de "metropolización". Una nueva estructura administrativa para la prestación de servicios integrados se ha hecho necesaria.

Con notorias excepciones, la planeación departamental se ha reducido a estudiar los problemas financieros de las seccionales para asegurar, en lo posible, el equilibrio presupuestal. Ha sido tan limitada su actividad, que el desarrollo socio-económico de los departamentos continúa siendo en gran parte espontáneo y el urbano se realiza sin orden ni concierto.

Para resolver problemas específicos que se presentan en espacios económicos diferentes de los comprendidos por las divisiones político-administrativas existentes, se han creado corporaciones regionales de desarrollo, con objetivos de carácter integral. Sin embargo, su acción se ha restringido a la planeación sectorial. Por lo demás, tales entidades, en la mayoría de

los casos, no coordinan sus actividades con las que adelantan las unidades político-administrativas comprendidas dentro de su área de influencia.

Por otra parte, la limitación de los recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que los departamentos cubren sus gastos de funcionamiento pero les queda muy poco para inversión. En los municipios, a pesar de que sus ingresos son más elásticos, la disponibilidad de recursos para la financiación de obras de desarrollo es insuficiente. Además la tributación *per cápita* a nivel municipal presenta grandes diferencias, según se deduce del cuadro núm. 4.

Se tiene que Medellín recaudó en 1967 \$ 414 por habitante, mientras que Bogotá, Cali y Barranquilla recaudaron, en el mismo año \$ 161, \$ 124 y \$ 116 respectivamente. En las ciudades intermedias la situación es semejante; mientras Cúcuta recaudó \$132, Bucaramanga, Cartagena y Manizales recaudaron en su orden \$ 110, \$ 83 y \$ 57. Descendiendo en la importancia de las ciudades, se encuentra Cartago con \$ 101, Buenaventura con \$ 56 y Santa Marta con \$ 40. La situación se agrava si se considera que aproximadamente 600 municipios cuentan con recursos inferiores a \$ 350.000 anuales, es decir, insuficientes para mantener una administración mínima (7).

C U A D R O N.º 4
*Ingresos propios municipales 1967 **

<u>Ciudad</u>	<u>(Total miles)</u>	<u>Per cápita</u>
Medellín	372.360	414
Bogotá	330.368	161
Cali	93.071	124
Barranquilla	62.506	116
Cúcuta	25.037	132
Bucaramanga	27.569	110
Cartagena	23.180	83
Manizales	14.155	57
Cartago	7.072	101
Buenaventura	5.880	56
Santa Marta	5.216	40

D) *Política de desarrollo regional y urbano*

1. *Objetivos*

La política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la expansión económica nacional, ya que una descentralización econó-

(7) Resultados preliminares de los estudios del profesor REZA REZAZADEH indican que el costo mínimo de una administración municipal eficiente asciende a \$ 350.000.

* Los ingresos propios provienen de:

a) Impuestos directos, predial, circulación y tránsito, alumbrado, aseo y vigilancia. b) Contribuciones de valorización. c) Impuestos de industria y comercio, a las ventas y juegos permitidos.

mica excesiva puede conducir, a mediano plazo, al estancamiento del crecimiento económico, y una concentración excesiva de las inversiones puede acentuar las disparidades regionales y, en consecuencia, producir una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo económico.

Se trata, en definitiva, de establecer cuáles son los equilibrios o desequilibrios soportables que permitan, simultáneamente, el crecimiento de la economía nacional y el beneficio económico y social de las regiones.

Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía. El libre juego de estos mecanismos puede agravar la situación. Por esta razón es indispensable una política regional y urbana concertada.

a) *Objetivos generales*

Los objetivos generales de esta política consisten en lograr la integración física, económica y socio-política.

La integración física permite incorporar los llamados "enclaves regionales" al mercado nacional, mediante la red secundaria de carreteras y los caminos vecinales.

La integración económica, en gran parte determinada por la integración física, se traduce en la ampliación de los mercados y en la localización de actividades en regiones de alto potencial de desarrollo.

Con la integración socio-política disminuyen las disparidades regionales en los campos sanitario, educativo y recreativo, y se logra mayor participación de la población en el proceso decisorio del país.

b) *Objetivos específicos*

Estos objetivos se concretan en:

Aumento del nivel de vida en las regiones.

La política debe considerar como objetivo importante elevar el nivel de vida en las regiones.

Las disparidades de ingresos entre zonas diversas pueden explicarse por causas estructurales; los bajos ingresos en algunas regiones se explican generalmente por la existencia de actividades ineficientes o por la ausencia de recursos. En consecuencia, la meta no debe consistir en igualar los salarios en todas las regiones, puesto que ello podría introducir serias distorsiones en perjuicio de áreas potencialmente ricas.

Orientación de las migraciones

Dentro del proceso de desarrollo, algunas zonas superpobladas y de bajo potencial deben disminuir su densidad demográfica, con el fin de que

d) Ingresos por arrendamientos, explotaciones, intereses y dividendos, multas, reintegros, recursos del tesoro y aprovechamientos. e) Tarifas; plazas de mercado y ferias, mataderos y pabellón de carnes, imprentas y litografías. Se excluyen tarifas de teléfonos, acueductos y alcantarillados y luz y energía.

una parte de la población eleve su productividad y mejore sus ingresos. Suprimir las migraciones en estos casos sería un error grave en un país en vía de desarrollo. Los flujos migratorios, por el contrario, deben orientarse y estimularse. Dentro de esta perspectiva, el estímulo de algunos centros urbanos intermedios y de la zona de colonización permitirían orientarlos.

Aumento de la competencia y de la eficiencia regional

Al localizarse muchas industrias toman únicamente en consideración los factores que producen el máximo beneficio para la empresa, tales como costo de transporte, de materia prima y de mano de obra. Se deben considerar factores tan importantes como las economías de escala y externas, las necesidades del desarrollo regional y los imperativos de eficiencia que imponen a la economía la competencia internacional y los acuerdos subregional Andino y de la ALALC. En este sentido, se debe buscar mayor concentración de ciertas ramas industriales y la especialización de algunas ciudades, con miras a lograr mayor productividad.

Eficiencia de las inversiones públicas en el sector social.

En algunas regiones existen servicios de salud y de educación sub-utilizados, mientras que en otras se notan déficits importantes. Este mismo fenómeno se observa también en los servicios públicos municipales.

Por esta razón, el propósito de eficiencia debe buscarse también a nivel de las inversiones públicas. En este sentido, el gobierno debe buscar una relación adecuada entre la dimensión de los equipos urbanos que se instalen en cada centro y la población de la zona de influencia que cada dotación debe servir.

Modificación de estructura urbana

La estructura urbana de Colombia ha tenido un importante desarrollo si se la compara con la de otros países de América Latina. Sin embargo, la excesiva concentración de la actividad económica que se ha producido en Bogotá durante los últimos años, ligada al estancamiento relativo de algunas capitales regionales y de otros centros urbanos intermedios cuya población oscila entre 30.000 y 200.000 habitantes, hace inaplazable la adopción de medidas para la corrección del desequilibrio consiguiente.

Acción conjunta de los sectores público y privado

Debe buscarse acelerar el desarrollo regional mediante la acción conjunta de los sectores público y privado. La programación de las inversiones públicas es un instrumento valioso para alcanzar tal objetivo, ya que estas inversiones, debidamente orientadas, son un factor de estímulo para la actividad privada en aquellas regiones que el gobierno considere de alta prioridad para el desarrollo.

2. *El Modelo de Regionalización*

Bases Metodológicas

La necesidad de lograr un desarrollo integral y armónico requiere que las metas nacionales se refieran a espacios geográficos funcionales (regiones y centros urbanos), que permitan complementar los distintos planes regionales, fijar prioridades para el desarrollo urbano, coordinar el crecimiento de las zonas más atrasadas con el de las más vigorosas, y actuar sobre las corrientes migratorias internas, con el fin de controlar la marginalidad urbana e impedir el crecimiento desmesurado y desordenado de algunos de los grandes centros. En fin, se trata de ordenar racionalmente el territorio, con el objeto de localizar los equipos urbanos y las inversiones industriales con criterios de eficiencia, de manera que se obtengan los beneficios básicos de la economía moderna.

Con este propósito se elabora en el Departamento Nacional de Planeación el modelo de regionalización, cuya metodología se describe en el gráfico número 1 y cuyas bases generales se exponen a continuación:

Las regiones son los marcos geográficos de atracción de un centro urbano importante, que es el polo de desarrollo, en el cual se concentran las actividades económicas y sociales de una zona, que supera generalmente las divisiones político-administrativas y que constituye su zona de influencia.

El modelo de regionalización comienza con la jerarquización funcional de los centros urbanos según los requerimientos de desarrollo de las diferentes regiones. Dicha jerarquización urbana consiste en la determinación del nivel y la función de cada centro urbano con relación a los demás, pues no todas las ciudades tienen la misma importancia en el contexto nacional y regional. Se realiza con base en tres conceptos fundamentales: el demográfico, el económico y el social.

En lo demográfico se estudia la población en cuanto a su tamaño, concentración, vitalidad y movilidad.

En el campo económico se analizan las actividades industriales, comerciales y bancarias.

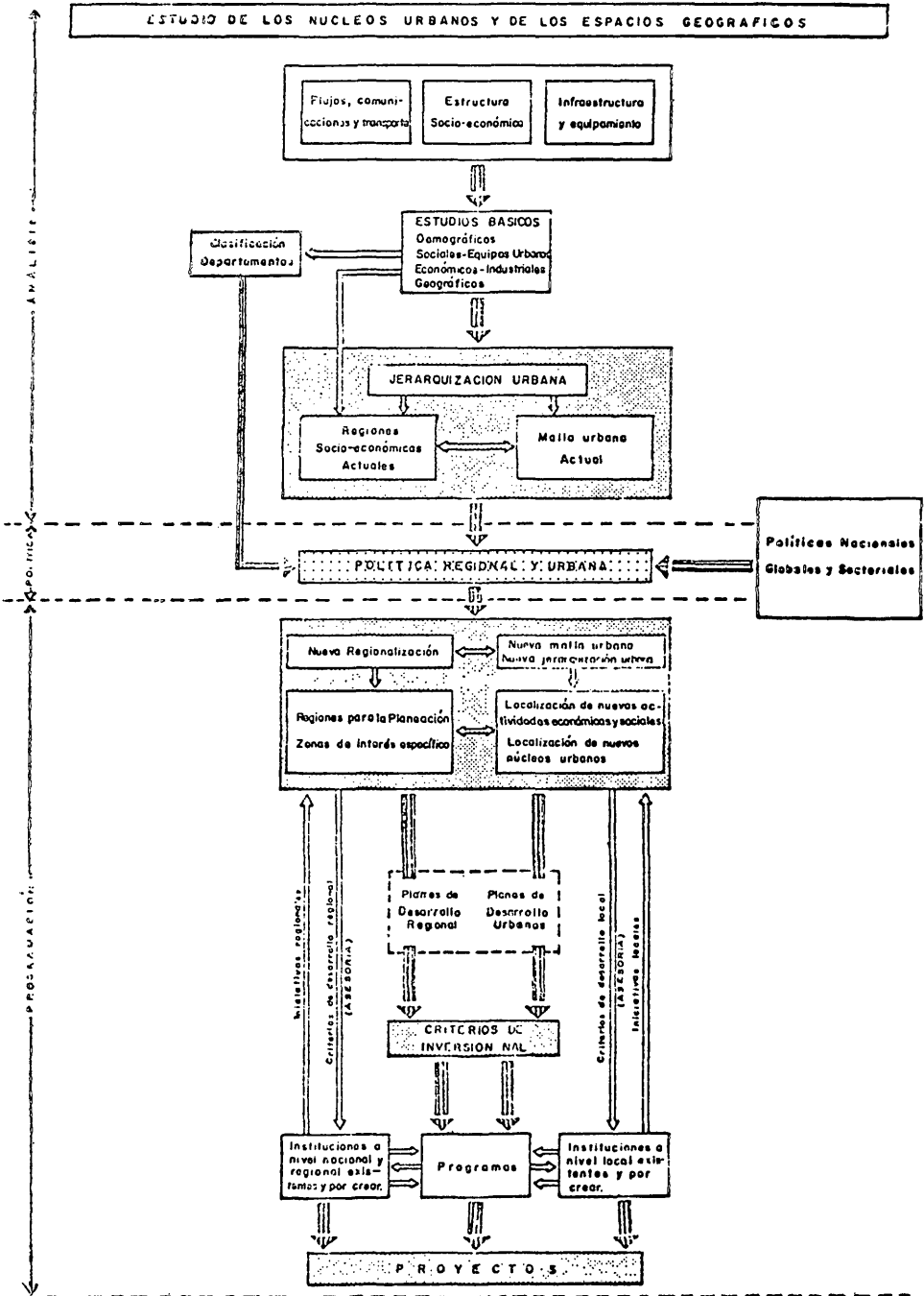
Lo social se estudia al considerar el "equipamiento urbano" o "equipos urbanos", es decir, las instalaciones que facilitan la prestación de servicios comunales: educación, salud y recreación principalmente.

Una vez jerarquizadas las ciudades, se determinan sus relaciones de interdependencia; se halla así la "red" o "malla urbana" nacional, es decir la distribución espacial de los centros urbanos jerarquizados. Esto permite determinar la zona de influencia de cada centro: espacios geográficos económica y socialmente dependientes.

Finalmente, con base en la geografía y las relaciones entre los centros urbanos, se delimitan las regiones para el desarrollo, respetando o adecuando las zonas de influencia previamente determinadas.

Sin embargo, la integración nacional y regional exige ajustes en la "malla urbana", que se traducen en cambios de jerarquía de algunos centros, lo

PROCESO PARA LA PLANEACION REGIONAL Y URBANA EN COLOMBIA



cual da origen a la malla requerida como instrumento de planeación y desarrollo. La malla urbana resultante proporciona criterios para el establecimiento de comunicaciones entre los centros urbanos, que por su interdependencia actual y futura deben estar interconectados (red secundaria de carreteras), así como para localizar inversiones en equipamiento urbano y actividades industriales.

Es importante anotar que la nueva jerarquización permite inducir la redistribución de la población, de acuerdo con la localización de los recursos naturales y de las actividades económicas. De esta manera es posible modificar la dirección de los flujos migratorios internos y controlar la atrofia o la hipertrofia de algunos centros urbanos.

Sobre la base de los nuevos espacios es posible, además, crear instituciones locales y regionales más adecuadas que las existentes y capaces de promover el desarrollo económico y socio-político de los centros urbanos y sus áreas de influencia.

3. *La política regional*

De conformidad con la Constitución Nacional, "las divisiones relativas a... la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

"La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración" (8).

a) *Regiones para la planeación*

Se hace necesario reducir los desequilibrios regionales, incorporar al desarrollo zonas de gran potencial y crear el marco adecuado para el establecimiento de los cauces para la coordinación de las entidades nacionales, regionales y locales. Se requiere actuar sobre espacios geográficos cuya población y potencial económico sean suficientes para el desarrollo de una actividad regional propia y una mejor distribución espacial de los polos de desarrollo.

La ordenación del territorio en las regiones para la planeación se orientará a acelerar el crecimiento económico, corregir los factores que han hecho perder el dinamismo de algunas regiones e inducir el crecimiento de aquellas aún no integradas. Sobre estas bases, se estudian los problemas económicos y sociales principales de cada región y se proponen las acciones adecuadas. Con este objeto, se elaborarán planes regionales de desarrollo económico y social. Las áreas fronterizas se tratarán en el interior de las regiones para la planeación mediante programas especiales, a fin de lograr además de su crecimiento económico, su integración nacional y con el área fronteriza del país vecino.

(8) Constitución Política de Colombia, artículos 7 y 198.

Así, las políticas regionales, conforme al objetivo seleccionado, se clasifican en tres tipos:

De arrastre del desarrollo

Esta política se aplica a las regiones con escaso desarrollo relativo y tasa de crecimiento económico inferior al promedio nacional, pero que en razón de su alto potencial justifican acciones inmediatas para promover su desarrollo.

De corrección del desarrollo

Esta política es aplicable a las regiones que han tenido un importante desarrollo relativo y tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional, pero que por razón de una especialización en sectores económicos saturados o con débil crecimiento previsible, requieren que se modifique la tendencia mediante la diversificación de la economía regional.

De aceleración del desarrollo

Esta última política se establece para las regiones con desarrollo relativo muy importante, tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional y en las cuales existen industrias motrices. Tales regiones deben acelerar su crecimiento en el futuro, con el objeto de buscar una mayor competitividad en el mercado internacional e inducir el desarrollo económico nacional.

b) Política urbana para el desarrollo regional.

Para simplificar su presentación se determinarán los diferentes niveles urbanos así:

Nivel VI:	Metrópolis Nacional
Nivel V:	Metrópolis de equilibrio
Niveles IV y III:	Centros Regionales
Niveles II y I:	Centros Locales

Metrópolis Nacional

Se mantendrá el crecimiento del conjunto urbano de Bogotá, mediante la racionalización de sus actividades económicas, sociales y culturales, sin que esta política vaya en detrimento de un desarrollo armónico de las regiones del país. Con este propósito se elabora un plan de desarrollo urbano, metropolitano y regional para Bogotá y su zona de influencia.

Metrópolis de equilibrio

Si la tendencia actual del crecimiento económico continúa, las nuevas unidades productivas tenderán a localizarse en Bogotá, a causa de la existencia de múltiples factores favorables a la concentración industrial, espe-

cialmente las interdependencias horizontales y verticales que se establecen entre las industrias motrices, la amplitud del mercado, la facilidad para la gestión financiera y administrativa y la "centralización intelectual".

Es necesario, por lo tanto, modificar la tendencia y orientar el crecimiento económico hacia las metrópolis de equilibrio (Medellín, Cali y Barranquilla), en plazo corto, y a más largo plazo hacia aquellos centros urbanos que deben cumplir funciones de capitales regionales.

Así se neutralizará, por lo menos parcialmente, el proceso de concentración de las actividades económicas, sociales y administrativas en Bogotá, mediante el fortalecimiento de metrópolis capaces por sus actividades económicas y sociales, de estimular el desarrollo de las regiones socio-económicas del país y disminuirán, en consecuencia, la fuerte presión demográfica y las tensiones sociales en la metrópoli nacional. Entre las acciones que se promoverán a corto y mediano plazo pueden mencionarse:

Especializar las actividades industriales ya desarrolladas y estimular la creación de complejos industriales; al efecto, las inversiones de las industrias motrices se concentrarán en estos polos de desarrollo, los cuales, a su vez, fortalecerán las economías regionales y por razón de la consiguiente concentración industrial, la posición de Colombia en los mercados internacionales y especialmente al interior del Grupo Andino.

Dotar a las metrópolis de equilibrio de equipos urbanos de nivel superior: enseñanza superior, institutos especializados, hospitales universitarios, centrales de transporte y abastecimiento, etc.

Definir y crear, en el menor plazo posible, las áreas metropolitanas de estos centros urbanos para dotarlos de los instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

Los Centros regionales

Muchos de los centros urbanos cuya población oscila entre 30.000 y 200.000 habitantes, están estancados desde el punto de vista económico. La expansión industrial de estos centros se ha sustentado sobre las industrias denominadas tradicionales, cuya capacidad de generación de empleo es limitada: alimentos, bebidas y vestuario especialmente. La mayoría de estos centros cumplen la función de transformar los productos agrícolas provenientes de su zona de influencia y comercializados en el sitio. En algunos casos no utilizan la totalidad de su capacidad instalada y su actividad es con frecuencia estacional, pues sigue el ritmo de las cosechas. El equipamiento urbano de estos centros es a menudo deficiente.

Con el objeto de crear en el interior de cada región para la planeación una malla urbana que modere los flujos migratorios hacia Bogotá y hacia las metrópolis de equilibrio, y estimular algunas zonas con potencial de desarrollo, pero con problemas especialmente difíciles, se promoverá el desarrollo de los centros regionales dentro de un orden de prioridades. A este nivel, las acciones a tomar se orientarán hacia los siguientes objetivos:

Implantar empresas que empleen mano de obra intensiva, lo cual significa fomentar la pequeña y mediana industria.

Buscar la integración de la agricultura con la industria en las regiones de alto potencial agrícola.

Dotar a los centros urbanos de los servicios públicos necesarios, según un orden de prioridades que tome en consideración los déficits urbanos actuales y del área de influencia servida.

Elaborar planes de desarrollo urbano para los centros más importantes de este grupo de ciudades.

Centros Locales

El desarrollo de estos centros se relacionará con la actividad rural y la transformación que experimenta la agricultura. La transformación rural se concebirá en función del equilibrio entre los factores económicos que tienden a especializar y a concentrar la actividad agrícola en zonas altamente productivas, y la necesidad social de orientar las migraciones y desarrollar la colonización, con el fin de disminuir las tensiones sociales en el corto plazo y obtener una expansión económica en el futuro.

En consecuencia, el desarrollo rural se adelantará no solamente en función de la agricultura, sino sobre la base de un desarrollo complementario de actividades agrícolas, artesanales, industriales (pequeñas industrias) y, en algunos casos, del turismo.

La nueva jerarquía urbana que se desprende de la aplicación de los criterios anteriores servirá de base para definir las prioridades de la red secundaria de carreteras, de los caminos vecinales y de los servicios públicos.

Además, la localización y dimensión de los equipos de salud y educación, se precisarán al determinar las "curvas de isotiempo" (9) de los centros urbanos mencionados y según sus nuevas funciones.

E) Instrumentos para la aplicación de la política de desarrollo regional y urbano

Para remediar las disparidades entre las regiones y lograr un desarrollo armónico de sus economías, el gobierno nacional promoverá las acciones necesarias para hacer coherentes y complementarias las iniciativas de descentralización y de integración que comienzan a surgir en el país. Por una parte dará a estas iniciativas su verdadero contenido, haciendo énfasis en la descentralización económica como base fundamental de una verdadera descentralización. Por otra, buscará superar el contenido sectorial que hasta el momento han tenido las iniciativas de integración, mediante la elaboración y ejecución de planes regionales de desarrollo que coordinen las acciones de los centros regionales de decisión.

(9) Las curvas de isotiempo miden la accesibilidad de la población de la zona de influencia al centro regional, expresada en tiempo y frecuencia de viajes utilizables.

Para que una política de desarrollo regional y urbano pueda aplicarse, es necesario que cuente con instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

1. *Instrumentos Legales y Administrativos*

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2.996 de 1968, el Departamento Nacional de Planeación continuará prestando asesoría a las administraciones sectoriales y locales, especialmente a sus oficinas de planeación, a fin de lograr su adecuación para las tareas del desarrollo.

El Acto Legislativo N.º 1 de 1968 sentó las bases para la expedición de las normas legales necesarias. Entre los proyectos de ley que se han preparado sobre el particular merecen destacarse:

a) *Sobre la planeación en los diferentes niveles*

El proyecto de ley sobre la planeación regional, departamental, metropolitana y municipal crea los instrumentos para la coordinación de las inversiones públicas y establece los cauces para que las iniciativas locales y regionales se integren en los planes de desarrollo económico y social de la nación.

El proyecto de ley considera la instancia regional en el proceso de planeación y autoriza la delimitación de las regiones y la creación de polos de desarrollo, lo mismo que el establecimiento de los incentivos para su promoción.

Las regiones han de permitir la ejecución de programas y proyectos de características supradepartamentales, facilitando además la coordinación de las acciones que, a ese nivel deban emprenderse.

Como autoridad superior para la promoción y coordinación se prevé la creación de comités de desarrollo regional, los cuales estarían compuestos por los gobernadores y congresistas de la región y cumplirían entre otras, las siguientes funciones:

Asesorar al gobierno nacional en la promoción, elaboración, coordinación y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional.

Proponer al gobierno nacional planes, programas y proyectos de interés regional y, si fuere del caso, los estudios de identificación y de factibilidad necesarios, así como la distribución de su costo entre la nación y las entidades territoriales que formen parte de la región.

Coordinar y promover la acción regional de las entidades nacionales y departamentales, gestionar la financiación y ejecución de los planes y programas de carácter regional y evaluar sus resultados.

El gobierno nacional asignará las funciones de secretaría técnica de los comités de desarrollo regional a la oficina de Planeación de uno de los departamentos de la respectiva región o creará dichas oficinas cuando lo considere conveniente.

El proyecto establece, además, que para los fines de la planeación, los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales deben adoptar divisiones que coincidan con las regiones para la planeación.

b) Sobre las áreas metropolitanas

El proyecto de ley sobre áreas metropolitanas permite la organización de éstas como personas jurídicas de derecho público. Su competencia se refiere, principalmente, a la ejecución de los planes de desarrollo físico, económico y social del área, la prestación de los servicios comunes a los municipios que las integran, la reglamentación sobre uso del terreno y demás aspectos de orden urbanístico y a la prestación de asistencia técnica a los municipios del área.

El gobierno y la administración de las áreas estarán a cargo de una junta y de un prefecto metropolitano.

Corresponde a las juntas metropolitanas:

Adoptar los planes y programas de desarrollo del área.

Aprobar el presupuesto anual de rentas y gastos del área.

Corresponde al prefecto metropolitano:

Dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del área.

Presentar oportunamente a consideración de la junta metropolitana los proyectos necesarios para el normal funcionamiento del área.

c) Sobre la creación y supresión de municipios

La creación de nuevos municipios no ha sido el instrumento adecuado para solucionar los problemas de desarrollo local. A fin de evitar su proliferación, una ley, recientemente sancionada, hace más estrictas las condiciones para que una porción de territorio pueda erigirse en municipio. Se busca así que las nuevas entidades correspondan a unidades socio-económicas aptas para lograr un desarrollo local integral y que sean capaces de suministrar, tanto a la población concentrada en el núcleo urbano como a la dispersa en su zona de influencia, los servicios mínimos que corresponden a este nivel de gobierno.

2. Medios financieros

Los recursos para realizar la política de planeación regional y urbana deben provenir del esfuerzo conjunto de los gobiernos nacional, departamental y municipal, así como del sector privado.

El gobierno nacional, a través del presupuesto nacional de inversiones, tomará las medidas necesarias para moderar los desequilibrios regionales.

El proyecto de ley sobre situado fiscal permite complementar, mediante la transferencia de recursos nacionales a los departamentos, los esfuerzos

de los departamentos y municipios para su desarrollo. El robustecimiento del fondo financiero de desarrollo urbano y la posibilidad de que el Banco Central Hipotecario descuenta los préstamos que los bancos comerciales hagan a las administraciones locales para proyectos de infraestructura, permitirán estimular el desarrollo urbano. Estos dos aspectos son tratados en los proyectos de ley sobre vivienda y desarrollo urbano y áreas metropolitanas.

La facultad que se espera sea concedida a los departamentos, intendencias, comisarias y al distrito especial de Bogotá para gravar cierta clase de consumos, complementará los anteriores incentivos e incrementará los recursos fiscales de las entidades seccionales.

Cuando un programa sea de alta prioridad para el desarrollo regional y las entidades públicas municipales y departamentales no dispongan de los recursos necesarios para su ejecución, el gobierno nacional estudiará la posibilidad de transferir los recursos necesarios para realizar dichos programas. Además, como complemento a los mecanismos financieros descritos, el gobierno nacional estudiará la posibilidad de crear un Fondo de Desarrollo Regional destinado a financiar proyectos de interés regional.

Conclusiones

La evolución previsible en los próximos 30 años indica que el desarrollo de las ciudades provendrá cada vez menos de la acción individual de las municipalidades que de su acción coordinada con la del estado, dentro del marco de una política de ordenamiento del territorio.

Bajo esta perspectiva, y aceptando que el proceso de urbanización es un hecho histórico irreversible, deberán concebirse las políticas regionales de tal manera que permitan, por una parte, controlar las migraciones, revitalizar los centros urbanos medianos y pequeños y, por otra, corregir los graves problemas que afrontan las grandes ciudades y prepararlas para evitar que se repitan los problemas de congestión de las grandes metrópolis internacionales.

El éxito de tal política exige que:

Se definan los polos de desarrollo que deben estimularse, a nivel nacional o internacional, para aumentar la capacidad competitiva de los países en desarrollo en los mercados internacionales.

Se promuevan polos de desarrollo en regiones de gran potencial, marginadas hasta el presente de los beneficios del desarrollo económico.

Se ejecute una política de empleo que cuide de que las medidas que se tomen no resulten inflacionarias a nivel nacional, sean equitativas a nivel regional y sirvan para controlar y orientar los flujos migratorios.

Las instituciones por su parte, deberán adaptarse y acomodarse a las exigencias que plantea el desarrollo económico y social. Surgirán, con base en los municipios y conservando la autonomía de los mismos, estructuras tales como las regiones para el desarrollo, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios que permitan más adecuada planeación del des-

arrollo municipal, mejor utilización de los recursos y mayor participación de la población en el proceso decisorio.

La creación de instituciones que estudien a nivel regional, a mediano y largo plazo, los problemas de ordenamiento del territorio, es una exigencia inaplazable para impedir el urbanismo espontáneo que produjo la falta de previsión en el pasado.

**EL MUNICIPIO Y SU PAPEL EN LOS POLOS
NACIONALES DE DESARROLLO**

Co-ponencia, por
D. FERNANDO FERNANDEZ RODRIGUEZ

1. *El municipio como unidad motriz en el proceso de desarrollo*

1. Por razones de cambio en el rango de importancia entre los factores de localización económica, el desarrollo de las naciones se ve cada vez más acompañado por el crecimiento de las grandes áreas urbanas. Este proceso, históricamente irreversible, tiene su base en dos círculos dinámicos, que se refuerzan mutuamente y entre sí: los efectos externos de las aglomeraciones y las indivisibilidades condicionantes de la oferta infraestructural.

2.a) El área urbana se puede describir como el centro de una demanda y de una oferta de bienes y servicios, es decir, como un mercado. La existencia de un mercado fuerte y diversificado tiende a atraer nuevas actividades, que a su vez incrementen tanto la demanda como la oferta de tales bienes ampliando así la fuerza de atracción del centro urbano. "Este proceso, que en principio nunca tiene por qué concluir, constituye la idea básica del esquema de urbanización tan claramente visible en nuestra época" (1).

2.b) El área urbana como lugar de producción y de consumo requiere una amplia infraestructura, entendida ésta en su sentido más amplio: la infraestructura no sólo engloba los medios de comunicación y los servicios urbanos (infraestructura material), sino también los condicionantes sociales (infraestructura institucional) y el potencial y los recursos humanos (infraestructura personal).

Toda infraestructura incluye tanto un aspecto de producción como de consumo final. El hecho de que la realidad económica se refiere al bienestar humano en su totalidad y no se limita tan solo a considerar la escasez de los recursos y el coste de la ampliación de los mismos, nos impide identificar el campo infraestructural con la faceta de la simple producción. Evitamos, de este modo, el peligro de reducir el urbanismo a una idea meramente tecnológica, teniendo en cuenta las experiencias que nos ofrecen hoy los países altamente desarrollados.

La actual concepción del urbanismo y del proceso de urbanización no nos excusa, sin embargo, de enfrentarnos con la necesidad de crear nuevas formas de desarrollo urbano. Hay que tener en cuenta, en tales casos, cier-

(1) KLAASSEN: "Growth Poles An Economic View".

tas leyes que nos impone el cálculo económico, y que en el caso de la infraestructura se concretan en dos aspectos técnicamente definidos: la necesidad de consumir los servicios ofrecidos por la infraestructura en determinados espacios o zonas, y la indivisibilidad de los procesos de producción de dicha oferta.

Cada tipo de infraestructura da lugar a una demanda específica en un concreto ámbito geográfico, demanda que viene determinada por la incidencia del coste que la distancia económica tiene sobre la correspondiente oferta y sobre sus posibles usuarios. Como, por otra parte, dichos ámbitos geográficos y económicos pueden ser ordenados de una manera jerárquica, cabe también establecer un sistema jerárquico de complejos infraestructurales en relación con el tamaño de los núcleos urbanos. Resulta, de esta forma, que cuando crece una unidad urbana, este proceso no solamente significa una ampliación cuantitativa de la infraestructura, sino también un cambio estructural cualitativo de dicha oferta. El núcleo urbano alcanza entonces un nivel más elevado de atracción y se amplían con ello sus posibilidades tanto del consumo como de la producción misma.

3. Como puede observarse, los dos círculos dinámicos — el uno basado en la existencia de efectos extremos de aglomeración— para la producción, y el otro basado en el concepto de indivisibilidad de la oferta infraestructural, no trabajan aislados el uno respecto del otro. Actúan conjuntamente tanto en lo que se refiere a la importancia cuantitativa como con relación a la estructura cualitativa del desarrollo urbano. Sin que podamos decir por el momento, de una manera precisa, que el proceso de polarización urbana de la producción de bienes y servicios deba ser anterior o posterior al desarrollo infraestructural, estas reflexiones ya nos permiten obtener una primera conclusión sobre la importancia creciente que poseen los municipios en la política de urbanización en su sentido más amplio.

4. Estas consideraciones generales deben ser desarrolladas en relación con tres aspectos, cuya coherencia constituye el esqueleto principal de nuestra aportación:

— ¿Qué puede significar y qué valor debe darse al concepto de polo nacional de desarrollo?

— ¿Cuáles pueden ser las formas institucionales y administrativas más adecuadas al respecto?

— A qué noción de polo y a qué diferentes aspectos del mismo se refiere el papel de los municipios?

Puesto que se ha planteado el problema de una manera dinámica, partiendo del proceso de desarrollo económico como un proceso de polarización urbana, parece conveniente fijar, de la manera más precisa posible, el concepto de polo nacional de desarrollo en los mismos términos dinámicos.

Las siguientes anotaciones, aunque pretenden conseguir un valor general, son fruto de la reflexión sobre la experiencia española de los polos de desarrollo.

2. El significado del concepto de polo nacional de desarrollo

El concepto de polo permite varias interpretaciones entre las que figuran, con carácter destacado, la histórica, la institucional y la funcional-estructural.

5. El concepto histórico se aplica al desarrollo de los grandes centros de gravedad de la economía y a su dimensión espacial. Se configuran bajo este concepto el estudio de las tendencias de los espacios nodales, la evolución de los centros urbanos y de sus respectivos *hinterlands*, la configuración de la armadura urbana actual, etc. En el caso español, por ejemplo, un estudio de este tipo nos llevaría a constatar la relativa decadencia de las provincias de tipo medio o en lo que a renta *per cápita* se refiere con el traslado del peso económico al cuadrante Vizcaya, Cataluña, Levante, Madrid. El resultado de todos estos movimientos ha sido un dualismo múltiple —configurado por la multiplicidad y falta de integración de una serie de mercados parciales— que no encaja fácilmente en el esquema tradicional aplicable a otros países basado en la existencia de un sur de relativa pobreza y en un norte de considerable riqueza. Históricamente, cuando nos referimos a España, podemos identificar como polos nacionales de desarrollo tanto el cuadrante noreste del territorio nacional como los centros nodales existentes, es decir, Madrid, Cataluña, Vizcaya, Sevilla y la zona litoral asturiana-gallega.

Aunque este concepto histórico no nos ofrece unos criterios adecuados para un análisis crítico del concepto de polo sí nos permite detectar el papel de los municipios cara al futuro y nos da pie para un valioso diagnóstico y para acentuar las demás nociones de polo a que nos vamos a referir ahora.

6. El concepto institucional se orienta hacia una noción de los polos de promoción industrial de acuerdo con los criterios que fijan su sancionamiento en los planes nacionales de desarrollo económico y social. En el caso español, habida cuenta de los elementos considerados en la implantación de los mismos, y de su estructuración según una filosofía básica influida por la escuela perrouxiana, podríamos identificar tales polos como los polos nacionales de desarrollo. No obstante, esta forma de entender el concepto de polo nacional nos parece demasiado estrecha.

Las experiencias básicas de nuestra acción regional, basadas sobre una realidad municipal por lo que se refiere a la localización de los polos de desarrollo industrial, nos permiten elaborar una serie de hipótesis básicas para demostrar la necesidad de un entendimiento más amplio de la noción de polo, hipótesis que se desglosan a continuación:

a) Los polos de desarrollo industrial muestran en el contexto municipal un crecimiento aislado respecto de los demás centros y de su propio *hinterland*. La consecuencia más importante de todo ello es la obtención de un desarrollo nuclear que se sostiene gracias a los beneficios ofrecidos en el ámbito geográfico del polo, mientras las fuerzas de atracción y los estí-

mulos sobre el entorno no han evolucionado según pudiera inferirse de las ideas de la escuela francesa.

Con esto no quiere decirse que una política de los polos configurada bajo tales supuestos haya estado mal concebida —puesto que, de acuerdo con las consideraciones del planteamiento del problema, el desarrollo económico debe tener lugar a través de un proceso de urbanización—, sino más bien insuficientemente planteada. Prescindiendo de la problemática sobre la elección de las ciudades-polo y sobre la selectividad industrial empleada en los mismos, cabe apuntar una indeterminación metodológica en los objetivos y en las finalidades señaladas para esta acción regional. La indeterminación de los objetivos concretos, que en 1964 estaba justificada por la novedad del intento, no lo está tanto en 1970, cuando ya puede contarse con la enseñanza de siete años de actuación.

b) Los polos de desarrollo industrial muestran un crecimiento cuantitativamente importante, pero adolecen al mismo tiempo de una estructuración cualitativa que les permita llegar por el instante a un proceso autosostenido. Se puede suponer que esta situación ha sido debida en parte a una reducción del énfasis inversor de los primeros años de puesta a punto de la política de los polos, cuando el nuevo intento tenía gran éxito porque era una innovación en el sentido “schumpeteriano”.

No parece adecuado, sin embargo, cualquier otra alternativa que tratase de conseguir simplemente un mayor crecimiento de los nuevos polos, sobre todo, si se tiene en cuenta el peligro, ya bien conocido, en algunos países, de crear macro polos que se organizarán por una simple multiplicación de su tamaño sin tener en cuenta su estructuración interna. La noción de polo de crecimiento ha sido a menudo muy mal interpretada: en ocasiones fue confundida con la noción de industria clave, con la industria de base, con la de complejo industrial; de ahí resulta la concepción según la cual el polo de crecimiento sería un tipo de monumento erigido a la gloria de una industrialización regional futura, como garantía de un crecimiento económico asegurado (2).

Una vez conocido este peligro, hay que buscar un nuevo concepto de polo nacional de desarrollo, apoyado, según se ha indicado más arriba, en un concepto funcional-estructural del mismo.

7. El concepto funcional-estructural busca enlazar con el concepto original de la noción de polo de desarrollo. Al mismo tiempo pretende ampliar aquella noción, habida cuenta las experiencias ofrecidas en España por los polos de promoción y desarrollo industrial.

A nuestro juicio el error básico en la comprensión de este proceso de polarización económica consiste en identificar el proceso mismo con una de sus posibles concretizaciones: la del polo de crecimiento como un punto geográfico. Tales procesos elementales existen sin necesidad de ser defini-

(2) PAELINK: *Teoría del Desarrollo Regional Polarizado*.

dos claramente en su dimensión espacial (lo que constituye tan sólo su proyección sobre el ámbito geográfico).

Lógicamente esta proyección hay que entenderla como una categoría derivada a su vez de tres fuerzas básicas: a) la polarización psicológica, es decir, la promesa de un nuevo crecimiento en el sentido de la innovación de Schumpeter; b) la polarización técnica, resultado de la existencia de efectos externos de producción y de consumo dependientes de los factores técnicos y de las preferencias de los consumidores, y consecuentemente, del cambio de tales preferencias y de tal progreso, y c) la polarización de las rentas, entendida como el nacimiento de desigualdades en la productividad de los sectores económicos y en la distribución funcional y personal de la misma (ya se puede suponer que la existencia de desigualdades en la distribución de la renta *per cápita* entre regiones es resultado de todos los cambios estructurales indicados más arriba).

Sobre la base de estas consideraciones se puede concluir que:

— Un polo, como conjunto de fuerzas de polarización, es un sector económico, por razones de la heterogeneidad de sus elementos no corresponde a un ámbito espacial claramente definido.

— Un polo debe ser definido en relación con su función, que a su vez es el resultado de su estructura. El polo no consiste en una aglomeración cuantitativa de las unidades motrices y de sus acciones, como dice Perroux, sino que se define por la estructura de las mismas (proceso de interrelaciones). Hay que dejar de hablar de la categoría “unidad motriz” y sustituirla por la de “estructura motriz”.

El polo como resultado de diferentes fuerzas económicas depende en su concretización y consecuentemente en su proyección espacial, del cambio estructural que afecta toda la economía.

En esta nueva proyección espacial de polo conviene destacar el cambio de rango y de importancia en los factores de localización. El concepto perrouxiano de polo construido fundamentalmente sobre un conjunto de factores de localización vigentes a finales del siglo XIX, no se corresponde necesariamente —y por tanto no es válido— a la situación del siglo XX.

3. *Los polos históricos y el problema de la creación de nuevos polos*

8. El pensamiento perrouxiano nos ha hecho comprender cómo se verificó el crecimiento industrial-urbano en el pasado, pero no nos permite explicar por qué empezaron a crecer unos centros urbanos y perdieron otros su importancia relativa.

Por no haber sido una teoría de localización, la teoría perrouxiana no nos aclara el mecanismo de selectividad del crecimiento polarizado. Bien es verdad que la estructura histórica del asentamiento se mostró decisiva para el proceso selectivo de la polarización en una fase de la industrialización de las economías nacionales en la que era reducido el porcentaje de las “*footloose-industries*”. Como ya se sabe las “*footloose-industries*”, no precisan de una localización próxima físicamente, a sus correspondientes

recursos naturales, sino que se orientan fundamentalmente en función de la distancia económica al mercado de sus productos y en función de sus insumos intermedios.

Es decir, una vez desarrollada la zona gracias al aprovechamiento de sus varios factores naturales, históricos o de comercio exterior, la importancia creciente de las "*footloose-industries*" debido a cambios tanto en la estructura sectorial de la economía como en el mismo proceso técnico permitió que las fuerzas atractivas de la zona condujesen a un nuevo crecimiento acumulado de la región afectada.

Por tanto, puede concluirse que históricamente el mecanismo de selectividad espacial del crecimiento polarizado no obedeció a criterios plenamente económicos y, aceptando esta premisa, que aquella experiencia histórica no nos permite establecer una teoría de localización adecuadamente operativa y eficiente.

En consecuencia, la noción del polo geográfico, como unidad motriz identificada con un crecimiento cuantitativamente fuerte de una economía urbana, no es la base más adecuada para el pronóstico de nuevos polos de desarrollo.

9. Teniendo en cuenta el peso, cada vez más importante, de las "*footloose-industries*" en la política regional, ya que precisamente estas industrias parecen ser las más idóneas para su ubicación en las regiones periféricas la argumentación anterior todavía no resulta convincente. Económicamente la identificación de las "*footloose-industries*" con las industrias idóneas para una ubicación periférica es una idea excesivamente simple para ser operativa. La realidad es mucho más complicada, como puede verse en relación con las experiencias contrastadas en algunos intentos de crear nuevos centros de polarización.

10. Para enfocar el problema, cabe intentar el establecer una definición ideal de actividad motriz: la actividad motriz es aquella firma que produce un muy alto valor añadido y un *cash-flow* muy rápido; que ofrece un elevado número de puestos de trabajo; que consume una importante cuantía de sus insumos en la misma región; que influye sobre la actividad primaria tanto como sobre la terciaria; que atrae muchas industrias auxiliares; que exporta con un alto grado de valor añadido todo lo que no suministra a otras industrias de la región, etc. Como se comprende fácilmente una definición de este tipo equivale a perder de vista las necesidades estructurales del desarrollo económico haciendo prácticamente inoperativa la idea de la empresa motriz. De ahí que sustentemos las siguientes hipótesis correctoras.

11. La implantación de un polo de desarrollo, con un crecimiento auto-sostenido, implica crear macro-polos con unas dimensiones quizás hasta ahora un tanto desconocidas, ya que:

a) Las pérdidas sufridas por las empresas del polo como consecuencia de la falta de una infraestructura adecuada prohíben de antemano la instalación de aquellas plantas industriales que hacen posible el suministro de

los correspondientes servicios. El hecho de que, no obstante, existan industrias de este tipo, tiene su explicación en la fuerza atractiva del área como base natural para la firma, y en la autonomía y en las posibilidades financieras de las grandes empresas.

b) Las pérdidas de las empresas-polo debido a la falta de unas adecuadas interrelaciones interindustriales y la imposibilidad de realizar totalmente los llamados efectos externos de la localización no facilita *a priori* la instalación de las actividades que dependen de esos efectos. Como dichos efectos son normalmente efectos externos a la planta —pero internos al sector en su conjunto— debe concluirse que en los polos no se facilita la instalación simultánea de aquellos agentes productores de los efectos externos de localización.

c) Como consecuencia del proteccionismo industrial es posible, sin embargo, obtener un efecto primario de cierta cuantía derivado de la instalación del polo. Al no exigirse, para cada planta, el obtener unos costos promedios a largo plazo, suficientemente eficientes, se puede sustituir la falta de servicios, que serían suministrados por los establecimientos auxiliares y subsidiarios, por una producción en la propia empresa con unos costos más altos.

d) Las empresas de tamaño mediano y pequeño tienen una importante desventaja como consecuencia de su escasa capacidad financiera. Al no poder hacer frente a la situación de pérdidas durante los primeros años del polo, no son capaces de ofrecer toda una serie de ventajas que son externas a las demás empresas, pero que son necesarias al futuro del polo si se consideran como auxiliares de las actividades principales.

12. Una solución posible a este planteamiento podemos encontrarla en el concepto de los “bloques de inversión”. Nos referimos con ello a los complejos industriales integrados, basados en la estructura actual y en las posibilidades de los diferentes recursos de cada región. Un bloque de inversión o complejo integrado industrial consiste en un determinado conjunto de actividades principales, subsidiarias y auxiliares, que se establecen en una región-plan. Aprovechando las fuerzas del mercado, el papel de la política económica se limita a coordinar las decisiones privadas y a ofrecer una adecuada infraestructura. A través de concursos especiales se elabora un plan de inversiones, temporal y estructural integrado que maximiza los efectos externos (dentro del bloque) que pueden ser aprovechados por cada una de las industrias. Es decir, mediante el establecimiento de proveedores especializados e interrelacionados se intenta superar las deficiencias del actual sistema de aglomeración meramente cuantitativa, y se consigue de esta forma el solucionar la necesidad de una estructuración cualitativa de la polarización.

Hay que evitar el peligro, sin embargo, de fomentar nuevos macro-polos, a partir de unos complejos industriales de este tipo ya que, a primera vista, vemos acompañadas las necesidades estructurales de tales conjuntos

con una fuerte ampliación de su tamaño en comparación con los polos tradicionales. Conviene, por lo tanto, añadir algunas observaciones que puntualicen aún más esta técnica.

a) Como se desconocen las implicaciones regionales de cada una de las estrategias, no puede establecerse *a priori* que el volumen de inversión necesaria para el establecimiento de un conjunto industrial integrado sea mayor que el que viene dándose en los polos tradicionales.

b) El volumen de la inversión no nos permite por sí solo hacer una evaluación sobre el alcance de los macro-polos. La realidad de la aglomeración industrial es mucho más compleja, sin embargo, se puede suponer en principio que el aprovechamiento de las inversiones infraestructurales es siempre mayor en un complejo industrial integrado. También se sabe que las actividades subsidiarias y auxiliares se establecen casi sistemáticamente en la misma región que las principales cuando la distancia económica entre las mismas impide una importación de los bienes y servicios requeridos, o cuando su mercado relevante se limita al ámbito regional.

c) Aunque no es seguro que los complejos industriales integrados determinen el desarrollo de los macro-polos, sí se sospecha que estos últimos no son un problema del futuro, sino de la realidad inmediata de nuestros polos. Hay que buscar una solución a este tema apoyándonos en una polarización ligada y desligada al mismo tiempo, del desarrollo del *hinterland*.

13. El problema de los complejos industriales no tiene por qué agravar los actuales problemas de concentración, si somos capaces de cambiar el sistema de localización de los polos aislados. Si a esto se añade la falta de una coordinación entre la política de los polos y la acción de mejora agraria en las provincias-polo, podemos concluir que la polarización económica y social —entendida hasta ahora como un centralismo económico— debe ser ampliada dando origen a un sistema de polos en una región-plan, interrelacionados entre sí por los ejes de desarrollo.

En relación a este tema deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

a) Al hablar de la distancia económica nos referimos en primer lugar al coste de comunicación, dentro del que también se incluye los costes de transporte. Estos últimos no tienen tanta importancia en la actualidad como en el pasado, de forma tal que puede darse la situación de que un mal funcionamiento de la comunicación económica y social origine costes superiores a los del propio transporte. Las pérdidas sufridas, por ejemplo, por una empresa-polo como consecuencia de no existir *in situ* un servicio especializado de reparación; los retrasos originados por la falta de líneas directas telefónicas del polo; el tiempo gastado en un transporte para poder gozar de la oferta especializada del centro son entre otros, algunos elementos de estos costes de comunicaciones.

En la práctica se supone que para minimizar estos costes cada punto geográfico no debe hallarse a una distancia superior a dos horas de auto-

móvil de cualquier otro centro urbano dentro de los límites de la región-plan. Desde este punto de vista podemos limitar la región a un ámbito geográfico definido por unos ejes de desarrollo entre los polos y separados entre sí por una longitud no superior a 100 kilómetros.

b) Los ejes de desarrollo principales dan origen a una interrelación horizontal entre los polos más importantes. Es decir: los polos —obsérvese que no hablamos de un solo polo— constituyen el ámbito geográfico y funcional de la polarización de los complejos industriales integrados. Se consigue de esta forma una división horizontal e interprovincial del trabajo, al mismo tiempo que este sistema nos permite establecer una división vertical del mismo gracias a la existencia de una jerarquía entre polos principales y polos auxiliares de primer y segundo grado. Los del primer grado se dirigen hacia la oferta de productos del mercado regional, en la que se engloba los insumos intermediarios y, particularmente, los servicios especializados, que se utilizan en más de uno de los polos principales. Los de segundo grado se orientan a las interrelaciones de la producción agrícola-ganadera, su comercialización y mecanización y, en general, a los servicios no especializados de la actividad industrial de los polos superiores.

c) Aparte de las limitaciones que imponen a la descentralización industrial los costes de comunicación en el ámbito de la región-plan, hay que tener en cuenta, además, las necesidades, del proceso general de urbanismo. En este sentido cabe pensar que la descentralización del crecimiento industrial no parece posible sin una cierta concentración de la estructura del asentamiento. La conclusión más importante que se deriva de esta premisa es que están abocadas a desaparecer en las regiones muchos de los pequeños municipios que no pueden ofrecer una infraestructura adecuada debido a la indivisibilidad de la oferta infraestructural. Por todo ello la polarización económica dará origen a una fuerte centralización de la estructura del asentamiento urbano que debe apoyarse en el reforzamiento selectivo de los núcleos comarcales y en ciertos municipios que gozan de una preferencia de ubicación dentro de la región.

14. Aunque sólo se ha tratado de pasada los criterios de selectividad industrial y de selección de los puntos y áreas geográficas en una estrategia de polarización, ya podemos concluir, sin embargo, diciendo que debe abandonarse la idea de un papel autónomo e independiente para cada municipio, considerado individualmente, sea cual sea su actual importancia, y que, por el contrario, tenemos que concentrar nuestros esfuerzos en la acción concertada de los municipios según sus respectivas funciones.

4. *El papel de los Municipios en el proceso de polarización económica de las regiones periféricas*

15. Dado el carácter un tanto complejo del proceso de polarización económica se hace necesario un detenido análisis de la participación de los Municipios en cada uno de los aspectos de este proceso. Para sistematizar mejor nuestras reflexiones seguiremos la orientación propuesta y bosquejada en los anteriores apartados.

o) Las categorías dinámicas del proceso de urbanización, tanto por lo que se refiere a la polarización industrial como a la polarización de la oferta y demanda infraestructural, precisan un tratamiento por separado. La polarización industrial se verifica no sólo en el ámbito local y regional, sino que forma parte de la evolución de la estructura industrial del país como un todo; la estrategia industrial debe tener en cuenta las directrices de los planes nacionales y la coordinación de los objetivos, a todos los niveles, de la política de desarrollo.

La política infraestructural, aunque relacionada muy estrechamente con la industrialización, no obedece necesariamente, como ya hemos puesto de relieve, a los mismos criterios de inversión, puesto que su impacto sobre el bienestar colectivo tiene otras dimensiones. Una de estas dimensiones engloba al valor consultivo de la oferta infraestructural; otra, al impacto indirecto sobre la producción de bienes y servicios a través de la creación de efectos externos a largo plazo; y la tercera, finalmente, se orienta hacia las necesidades inmediatas de la producción. Pues bien, tanto en el campo de la industrialización como en el de la infraestructura, los Municipios juegan un papel importante.

Pero el Municipio, considerado aisladamente, no puede actuar con independencia de las perspectivas del resto de los Municipios. Es menester, por ello, establecer una colaboración entre los distintos planes municipales y su correspondiente ejecución, al tiempo que se institucionaliza un proceso iterativo de información, programación y decisión entre Municipios, regiones y gobierno central.

No parece idóneo establecer de antemano una división horizontal y vertical sobre el tipo de participación en este proceso, porque, a falta de una experiencia adecuada y debido a las dimensiones y a la naturaleza de cada proyecto, resulta peligroso institucionalizar unos instrumentos poco flexibles. La regionalización del desarrollo económico no puede verificarse únicamente a través de nuevas instituciones, sino que presupone un espíritu de colaboración en la búsqueda y concretización de las proyecciones espaciales de la planificación general.

b) Por su carácter no exclusivamente coyuntural, la política de infraestructuras ofrece una abundante serie de alternativas, soluciones y perspectivas a medio y a largo plazo. En una gran medida la actuación de los Municipios determinará las futuras posibilidades del bienestar social de

una zona. Pues si por un lado hay que atenerse a la lógica del proceso de polarización —en este sentido la actuación de los Municipios debe orientarse en esta línea— por otro, el propio proceso de la polarización se adapta a la realidad y a las perspectivas de la estructura del asentamiento siempre fue una adecuada política infraestructural capaz de dirigir este proceso. El mal uso que se ha hecho de las posibilidades del urbanismo, a lo largo de la historia del mismo, explican esa frecuente desorganización en la ordenación física, tanto de las ciudades como del campo.

c) El papel de cada uno de los Municipios en el proceso de polarización es función de su rango tanto actual como futuro, en el sistema vertical y horizontal de división de trabajo dentro del contexto y armadura urbana en una región dada. Puesto que tanto la oferta infraestructural como la estructura industrial se orientan en base a una jerarquía y/o a una especialización del mismo grado, el cometido diversificador de los Municipios en la región se basa en estos criterios. Aunque la complejidad de la estructuración espacial nos impide atribuir un valor exclusivo a esta regla, sí nos permite encontrar en ella una primera pauta de orientación.

16. Un peligro muy grave en esta orientación hacia nuevas formas del proceso de polarización espacial se encuentra en que se adapten nuevas formas institucionales, nuevos instrumentos de planificación, sin que al mismo tiempo juegue la polarización psicológica. Se requiere por ello no sólo la visión de nuevos horizontes, sino, y sobre todo, un espíritu de cooperación. La colaboración no se debe omitir a unas simples relaciones municipales, ni a unas eficaces conexiones entre los diversos niveles de la administración pública, sino que tiene como primer objetivo el impulsar y reforzar la iniciativa privada. De ser correcta la idea de que la política de los polos de desarrollo ha tenido un cierto éxito en los primeros cursos convocados, debido al hecho de que era una innovación, la polarización psicológica constituye un elemento imprescindible de este proceso global.

La polarización psicológica requiere una participación amplia de las corporaciones locales en el esquema de la planificación, tanto en la fase de los estudios como en los pasos interactivos de información y decisión. Por ello parece justificado sugerir la instalación de:

- a) grupos intermunicipales de estudios;
- b) entidades intermunicipales de planificación;
- c) órganos de comunicación vertical en el esquema iterativo de toma de decisiones.

**VALORACION DE LOS INTERESES
PUBLICOS Y PRIVADOS
EN LAS URBANIZACIONES PARTICULARES**

Comunicación presentada por
D. FERNANDO MOLA
DE ESTEBAN CERRADA
SUBDIRECTOR GENERAL
DE POBLACIÓN Y SANEAMIENTO

INTRODUCCION

1. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA POBLACION

- 1.1. *La Ley del Suelo española*
- 1.2. *La concentración urbana*
- 1.3. *Problemas de las grandes ciudades*
- 1.4. *Factores de tensión y distensión social*

2. INICIATIVA Y COLABORACION PARTICULAR EN EL CAMPO URBANISTICO

3. LA GESTION URBANISTICA PRIVADA

- 3.1. *Redacción y ejecución de Planes y proyectos urbanísticos por la iniciativa privada*
 - 3.1.1. *Redacción de los Planes y proyectos*
 - 3.1.2. *Ejecución de los Planes y proyectos*
- 3.2. *Previsiones administrativas en las urbanizaciones particulares*
- 3.3. *Autorización de la gestión privada*
- 3.4. *Naturaleza jurídica del acto de autorización de las obras de urbanización por gestión privada*
- 3.5. *La función social de la propiedad del suelo*

4. LA PRESTACION DE SERVICIOS EN LAS URBANIZACIONES PARTICULARES

- 4.1. *Los servicios públicos en las urbanizaciones particulares*
- 4.2. *Diferencia entre obras y servicios públicos*
- 4.3. *Servicios municipales ordinarios y servicios urbanísticos*
- 4.4. *Examen de la prestación de los servicios públicos*
 - 4.4.1. *Legislación local*
 - 4.4.2. *Ley del Suelo*
 - 4.4.3. *Consideración especial de las Asociaciones administrativas de propietarios*

5. COSTEAMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS EN LAS URBANIZACIONES PARTICULARES

6. RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

INTRODUCCION

La presente Comunicación pretende poner de manifiesto la variedad, complejidad y gravedad de los problemas que plantea en nuestros días el continuado crecimiento, concentración y expansión de la población, que obligan a una planificación a fondo y a una urgente movilización de los recursos nacionales para preparar las bases necesarias para una convivencia social adecuada.

Dentro de este orden, la Comunicación trata especialmente de relieve la conveniencia de la colaboración del particular en la gestión urbanística, así como la necesidad de alcanzar su participación de la forma más adecuada, de tal manera que pueda aprovecharse la gran fuente de energía que comporta, sin mengua de los intereses públicos que deben predominar, por definición, en el Urbanismo. Ello exige siempre una cuidadosa valoración de los intereses públicos y privados que confluyen en las actuaciones urbanísticas por la iniciativa particular, que en España han adquirido en los últimos años una considerable importancia, principalmente en la creación de centros turísticos y núcleos residenciales de tipo secundario en torno a las grandes ciudades.

El estudio contempla fundamentalmente la realidad española y, como es natural, está referido a la legislación que le es aplicable, pero se ha procurado que la exposición y apreciación de los problemas tuvieran un alcance más general, dado el destino del mismo.

1. PROBLEMATICA GENERAL DE LA POBLACION

1.1. *La Ley del Suelo española*

La Ley española sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, conocida con la denominación abreviada de Ley del Suelo (L.S.), articula la política del suelo y la ordenación urbana de todo el territorio nacional, unificando en un solo texto una variada gama de disposiciones de distintas fechas y que no constituían un conjunto armónico.

En líneas muy generales, la normativa anterior en España contempla la acción urbanística desde una perspectiva puramente local y, circunscrita

a su reducido ámbito, abandonaba el régimen del suelo a la más amplia autonomía de la voluntad y libertad de tráfico y preveía la ejecución de las urbanizaciones con una financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permitía un posterior reintegro parcial a costa de los beneficiados por las obras.

Con la nueva Ley, la situación cambia de una manera radical: abandonando el marco localista, parte de una perspectiva de mayor alcance que permite ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad del Estado; establece un régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, armonizando el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad; regula la ejecución de las urbanizaciones, atribuyendo la carga de subvenir a éstas a quienes reciben directamente sus beneficios; y fomenta e interviene el ejercicio de las facultades dominicales, incardinándolas en el proceso de ordenación del suelo y ejecución de las obras de urbanización y construcción.

Como no podía ser menos, la nueva Ley reconoce que nos hallamos implicados en una magna y trascendental empresa que corresponde a fenómenos de carácter universal. Todos los países con un cierto nivel de desarrollo acusan presiones análogas y, con una visión amplia en el tiempo y en el espacio, han de afrontar de forma decidida los problemas de población y acoger las soluciones que contribuyan más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. La acción urbanística, efectivamente, ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia los lugares adecuados, formando núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonicen las economías agrícola, industrial y urbana, en unidades de gran estabilidad económico-social.

Nuestro tiempo es el del gran reto del Urbanismo.

1.2. La concentración urbana

Hasta hace muy poco los temas de población sólo preocupaban a un reducido número de especialistas, pero hoy en día existe en torno a ellos una atención que ha rebasado con creces el ámbito de los estudiosos y ha empezado a calar hondamente en la opinión pública.

Naturalmente, los problemas de población son tan antiguos como la humanidad, y siempre han existido cuestiones importantes que afectaban al desarrollo de la vida comunitaria. Sin embargo, es evidente que hoy revisten una complejidad y trascendencia muy superiores a los de otros tiempos, todavía próximos, en que existía un equilibrio cierto entre la vida rural y la urbana.

Este equilibrio se vio bruscamente alterado por la transformación sorprendente que supone el industrialismo. El industrialismo repercute sobre el proceso urbanizador desde un doble ángulo. Por un lado, la necesidad directa de la concentración de población para poder obtener el debido ren-

diminución de las nuevas máquinas y de la nueva energía que se ponen a disposición de la producción. Por otra parte, la revolución industrial afecta fundamentalmente a los transportes, que terminan con el aislamiento de los pueblos y facilitan el desplazamiento rápido, barato y con garantías de continuidad de los alimentos hacia las aglomeraciones que se crean.

La idea de una evolución paulatina y constante de la sociedad europea está descartada por la moderna historiografía. Salvo contadas excepciones, la ciudad europea comienza a crecer desaforadamente con los nuevos métodos de actividad industrial. Puede decirse realmente que la población europea es durante los ciento cincuenta años últimos cuando se traslada del campo a la ciudad, con un ritmo progresivo.

Efectivamente, la población urbana se ha triplicado en la primera mitad de este siglo, y se prevé una quintuplicación en la segunda mitad; y así, a fines de siglo, más de la mitad de la población mundial vivirá en ciudades de más de 100.000 habitantes. En los próximos treinta años habrá que construir más viviendas que en los treinta siglos anteriores. El crecimiento demográfico ha alcanzado, ciertamente, un ritmo sin precedentes en otra época cualquiera de la historia, y este rápido crecimiento de población tiende a concentrarse en el medio urbano. La consecuencia es un crecimiento vertiginoso de las ciudades, en particular de las grandes ciudades. La tendencia universal es, por tanto, hacia una urbanización casi total, concentrándose el crecimiento explosivo de la población en aglomeraciones crecientes.

Las consecuencias de esta concentración y tensiones de la población, que pugna por situarse en los lugares de renta más alta, y crea así unos problemas de asentamiento particulares graves, son muy varias. Conviene por ello que nos detengamos sobre estos problemas que crea el trasplante continuado de la población, este acelerado proceso del crecimiento urbano.

1.3. Problemas de las grandes ciudades

En líneas generales, los problemas más acuciantes de los grandes centros urbanos se plantean por una falta de proporción adecuada entre el desarrollo de la población y el de los servicios que hay que renovar y extender. Se observa fácilmente este desfase en la prestación de los servicios básicos: abastecimiento de aguas, desagüe y depuración de las residuales, pavimentación, transporte, etc., que rápidamente se quedan insuficientes ante el aumento de población. En estos momentos, según datos de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos de la Presidencia del Gobierno, el déficit de urbanización de España es del orden de los 300.000 millones de pesetas.

Al propio tiempo, como es obvio, al hecho de la falta de servicios se unen los problemas planteados por los efectos que acarrea en cadena esta falta o insuficiencia de servicios. Así, a la falta de viviendas se une el problema de las chabolas, con todas sus consecuencias; a la falta de medios de transporte, el aislamiento de algunos barrios; a la falta de servicios recreativos y educativos, una juventud ociosa y desorientada.

Por otra parte, estos problemas específicos de las grandes ciudades alcanzan a veces proporciones fabulosas, y son, en todo caso, difíciles de remediar por exigir fortísimas dotaciones económicas y presentar grandes dificultades de ordenación. En este sentido, un reciente estudio de la Dirección General de Carreteras demuestra que la congestión circulatoria produce en Madrid unas pérdidas anuales no inferiores a los 1.500 millones de pesetas, incrementando en más de un tercio el coste normal del transporte urbano de una ciudad de igual tamaño, pero debidamente planeada en el aspecto viario. Otros problemas importantísimos son los de abastecimiento, vivienda, saneamiento biofísico, educación, utilización del ocio, suburbios, delincuencia juvenil, promoción cultural, asistencia social, etc. Como se ve, algunos de estos problemas son de carácter socio-cultural y tienen en gran parte su causa en la desorientación, inadaptación y desarraigo de un gran número de personas que, perteneciendo a un determinado ámbito social y cultural, se han trasladado a un nuevo lugar para vivir en un ambiente radicalmente distinto.

Otro aspecto que se advierte especialmente en las grandes ciudades, de un modo simultáneo a los problemas anteriores, es la mayor demanda de servicios, como consecuencia del aumento del nivel de vida de la población.

Afortunadamente, hoy España está recorriendo a buen paso la ruta del desarrollo económico. La renta per cápita se aproxima a los 800 dólares anuales. La consecuencia inmediata de este orden es que el ciudadano, ganado ya definitivamente por una vida más confortable, exige también, y además tiene pleno derecho en su exigencia, a un mayor bienestar en la calle, y si antes permanecía insensible ante las posibles deficiencias de algunos servicios, ahora su sentido crítico ha aumentado y no se contenta sino con la prestación larga y generosa de una serie de servicios públicos, que demanda en cantidad y calidad crecientes. Este fenómeno se constata particularmente en barrios modestos, que en poco tiempo han empezado a considerarse incómodos por sus habitantes, como consecuencia de su promoción económica.

1.4. Factores de tensión y distensión social

Este planteamiento de los problemas del crecimiento urbano que acabo de efectuar de un modo tan somero se podría completar con otros puntos no menos significativos. Creo, no obstante, que, a los fines de esta Comunicación, bastan para poner de manifiesto que la concentración de la población plantea ya hoy una larga serie de situaciones, problemas e inquietudes que obligan, por sus incidencias variadísimas y efectos importantísimos, a un enfoque y a un tratamiento unitarios y atentos de todas estas cuestiones. Me interesa también resaltar que estos problemas no sólo son muy graves sino también muy urgentes, y que sólo con firmeza y decisión se puede acometer una empresa —la de acomodamiento de la población— que se nos presenta muy ardua, porque, como se advertirá,

preparar un ambiente de convivencia social adecuado para estas grandes masas de población no es tarea sencilla; exige una actuación lenta, pero incesante, la actuación coordinada de especialistas en materias diversas para una planificación a fondo, la inversión de fuertes cantidades de dinero. Todo esto es evidente que no se improvisa.

Es necesario, pues, estar atentos a un futuro que se nos viene encima, caracterizado por un incremento constante de la población que se polariza en ciudades cada vez mayores y con problemas que pueden ser cada vez mayores también, pues es obvio que no podemos correr el riesgo de caer en el caos social y de perder la oportunidad histórica de edificar un mundo mejor.

Pero no es sólo necesario estar atento al crecimiento de la población y a su concentración. Es necesario también prever la expansión periódica de estas masas de población, pues, sin más discurso, el hombre, desde su creación, ha propendido a moverse siempre y en todas las direcciones. En la panorámica de la evolución de la población que he trazado, y que podría resumir en la existencia de un mundo rural reducido a un 15 ó 18 por 100 de la población, con la consiguiente elevación de su nivel de vida, y de una concentración urbana del ochenta y tantos por ciento restante de la población, con todos los problemas que se han examinado, existe un tercer género de ciudades, que no son rurales ni industriales, sino turísticas, que hoy resultan imprescindibles en el juego de las fuerzas sociales y cuya problemática no se puede en absoluto desligar del fenómeno general de la población.

Desde este punto de vista, los centros turísticos (en esta expresión se incluyen todos los núcleos residenciales de tipo secundario) aparecen como un desarrollo lógico y un complemento necesario de las grandes concentraciones urbanas o, si se quiere, como naturales centros de expansión de estas masas de población. En la planificación del crecimiento urbano, que se ha visto es tan necesario y que ya no puede hacerse en sus directrices fundamentales a escala de ciudad, sino de comarca, región e incluso nación, es imprescindible prever la expansión periódica de estas masas de población. Si el planeamiento no lo tiene en cuenta, atendiendo a evidentes razones biológicas del cuerpo social y a constantes económicas que hoy se pueden detectar, pues hay una relación cierta entre desarrollo urbano y desarrollo económico, la urbanización en los centros de atracción turística crecerá de una manera anárquica y constituirá un nuevo y grave problema a sumar a los muchos que plantea la creciente concentración urbana.

2. INICIATIVA Y COLABORACION PARTICULAR EN EL CAMPO URBANISTICO

En los apartados anteriores se ha tratado de poner de manifiesto dos ideas de capital importancia, en las que todavía me voy a permitir insistir. Unas que es preciso estar muy atentos a estos graves problemas de pobla-

ción, a este gran reto del Urbanismo en nuestros días. Todo nuestro esfuerzo será poco, por lo que hay que movilizar todos los recursos de la nación. Cualquier negligencia en este orden acarreará efectivamente daños sociales y económicos que luego será mucho más difícil y costoso remediar. La situación exige sin duda una enérgica y decidida acción pública y un gran sacrificio y disciplina por parte de todos los ciudadanos, para crear las necesarias y grandes ciudades del futuro con el más digno acomodo social.

Otra, que no se puede olvidar: el fenómeno turístico en un planteamiento de la problemática general de la población. El turismo —en su más amplia acepción y concepción— no es un episodio esporádico en la vida de la humanidad, sino un capítulo de la vida social pleno de vigencia y con permanente garantía de continuidad, puesto que tiene sus raíces en causas complejas y profundas: en la necesidad de descanso y de una vida con tiempo más lento en contacto con la naturaleza que en las grandes ciudades, en el bienestar económico, en el deseo cultural, en la progresiva comprensión y solidaridad de las gentes. Un capítulo, por añadidura, que será tanto más importante y necesario cuanto más se desarrolle y acentúe la tendencia hacia esas formas más evolucionadas de vida hacia las que caminamos a gran paso y de manera irreversible.

Precisamente en este campo, en cuya importancia creo no es necesario insistir más, es donde la iniciativa y colaboración urbanística de los particulares puede rendir sus mejores frutos. En España, al menos, esta colaboración ha rebasado con creces todas las previsiones. Consiste normalmente en la transformación en urbano de un suelo rústico que se pone al servicio de la expansión necesaria de los pobladores de nuestras grandes ciudades o, en los lugares más estrictamente turísticos, de gente venida de cualquier lugar de nuestra geografía o de más allá de nuestras fronteras en busca de sol y de un descanso placentero.

Según datos facilitados por la Comisión de Planteamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, la iniciativa particular ha promovido la ordenación y urbanización más de 20.000 Has. en los alrededores de la capital, en la mayoría de los casos para la construcción de una segunda vivienda de los agobiados madrileños. Por su parte, la Dirección General de Promoción del Turismo ha hecho públicos los datos de la participación de la iniciativa privada en el desarrollo turístico español, con cifras que se acercan a los 2.000.000 de alojamientos y sobrepasan 100.000.000.000 de pesetas de inversión, de modo muy preferente en las costas.

La importancia de estas cifras demuestra cumplidamente la bondad de la respuesta del promotor particular en nuestro país ante el aliciente económico que ha supuesto en los años pasados la transformación urbanística del suelo, que en algunos momentos y en algunas zonas ha llegado a saturar completamente el mercado.

Pero esta masiva respuesta ha tenido también sus peligros y sus inconvenientes. Con suma frecuencia, los Municipios turísticos, que se ven su-

perpoblados unos pocos meses al año, se han visto impotentes para absorber las consecuencias de ese movimiento constructivo de la iniciativa privada, que en unos casos ha congestionado los cascos urbanos con edificios de mayor altura que la permitida por la estructura ciudadana, y en otros, por el contrario, ha diseminado el crecimiento (a lo largo de una playa o de las carreteras, ocupando superficies forestales, etc.), con las dificultades consiguientes para la instalación y prestación de los correspondientes servicios urbanísticos.

El resultado de hecho en estos casos ha sido que los Municipios se han encontrado con que casi de repente tenían que instalar una serie de servicios infraestructurales (abastecimientos de aguas y alcantarillado, de modo principal), que rebasaba con mucho sus posibilidades económicas. Se ha dado pues la paradoja de que el turismo para nuestras entidades locales, lejos de suponer una mejora en su erario, como parece natural, ha representado una carga que apenas han podido conllevar.

A la vista de estos hechos cabe pensar que la realidad social se ha impuesto y ha marchado por delante de nuestras Leyes, y que éstas han sido en absoluto inadecuadas a la situación, cuando es más cierto que tales hechos han sido y son debidos en buena parte a una falta de previsión, que apareja el olvido o el retraso del planeamiento, tan esencial para un crecimiento ordenado (máxime cuando la planificación de los asentamientos turísticos ha de hacerse con unas características singulares de estrecho contacto con la naturaleza y un elevado nivel de servicios), y tan preciso también para un correcto ejercicio de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo y a un completo aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las disposiciones en vigor sobre el costeamiento y conservación de las obras y servicios de urbanización. No debe olvidarse a este respecto que la mayoría de los planes turísticos se promueven por la iniciativa privada, y que en estos casos, para conciliar el interés público y privado que concurren en su realización, la Ley exige que conste en ellos el modo de realización de las obras, los medios económicos de toda índole que se afectan a su ejecución, las garantías que se prestan y los compromisos que se adoptan con los Ayuntamientos y los futuros adquirentes de solares sobre la prestación, conservación y mantenimiento de los servicios de urbanización. De aquí se deduce que la falta de previsión y de un diligente y eficaz cumplimiento de las disposiciones legales, no sólo se traduce en desorden urbanístico, sino también, en muchos casos, en falta de medios económicos.

Por añadidura, a la impotencia económica crónica de nuestros Municipios y a la insuficiente asistencia jurídica y técnica de muchos de ellos, tan necesaria para atenuar aquélla y para enfrentarse con problemas que exigen en su planteamiento y solución una varia y amplia especialización, se une con frecuencia, como consecuencia funestísima, el descuido de muchas de sus funciones públicas, o su abandono en manos privadas, dando así lugar a esos extraños compartimientos cerrados o colonias de nuestro territorio turístico, a modo de singulares Ayuntamientos, inventados para la ocasión, sin solera ni autoridad, donde el Alcalde y la Corporación son sus-

tituidos por un promotor y una comunidad de propietarios; donde las calles, plazas e incluso playas se titulan de propiedad particular; donde los guardias urbanos son reemplazados por guardas jurados y donde, en fin, los servicios urbanos todos se prestan sin la forma y las garantías legales, atendiendo a criterios particularísimos e insolidarios que con frecuencia desembocan en desastres técnicos, en fraude para los usuarios y en descrédito para la Administración pública.

Estos problemas, y su correlativo tratamiento legal, constituyen la esencia de esta Comunicación, en la que se trata de poner de relieve tanto la conveniencia de la colaboración del particular en la gestión urbanística, como la necesidad de alcanzar esa participación de la forma más adecuada, de tal manera que pueda aprovecharse esa gran fuente de energía sin mengua de los intereses públicos que deben predominar, por definición, en el Urbanismo. La importancia de los problemas del crecimiento, concentración y expansión de la población exigen imperiosamente un examen atento de esta problemática. Una cuidadosa valoración de los intereses públicos y privados que confluyan en las llamadas urbanizaciones particulares la considero por todo ello tan importante como inaplazable.

3. LA GESTION URBANISTICA PRIVADA

3.1. *Redacción y ejecución de planes y proyectos urbanísticos por iniciativa privada*

La actuación de los particulares en la gestión urbanística se establece por primera vez (al menos de una forma expresa y coherente) y se propugna de una manera decidida en la Ley del Suelo, cuyo artículo 4.º preceptúa que una de las misiones de la gestión pública es suscitar la iniciativa privada en su más amplia medida, otorgando a ésta incluso un carácter preferente, cuando las circunstancias concurrentes así lo permitan o aconsejen.

Esta colaboración particular se concreta en la Ley del Suelo en dos momentos principales: en la formación o redacción de los Planes de ordenación urbana y proyectos de urbanización (que desarrollan las previsiones de los anteriores) y en la ejecución de las obras previstas en ellos.

3.1.1. *Redacción de los Planes y proyectos*

Con anterioridad a la Ley del Suelo, la ordenación y proyección de las obras de urbanización se consideraban un cometido exclusivamente público en el que la colaboración particular no tenía otra función ni alcance que los propios de una mera contratación de servicios por la Administración en el campo privado. La Ley del Suelo ha admitido la iniciativa del particular en estos cometidos esencialmente públicos y ha ensanchado notablemente sus posibilidades de colaboración. Con arreglo a esta Ley (artículo 40), las personas privadas pueden redactar íntegramente los Planes y proyectos urbanísticos.

De esta posibilidad se ha hecho un franco uso en España en los últimos catorce años, principalmente, como es lógico, en el desarrollo del planteamiento parcial de un determinado territorio de características especiales previamente ordenado en sus líneas generales. Se trata de una posibilidad plenamente lógica, pues el planeamiento supone una elección y ordenación técnica de las distintas opciones de aprovechamiento y uso de un territorio que en todo caso aprueban los Organos urbanísticos correspondientes a través del procedimiento público establecido al efecto. Ningún inconveniente y muchas ventajas hay en esta postura de la Ley. Realmente, la única particularidad de estos Planes de iniciativa particular, en los que los intereses públicos aparecen perfectamente salvaguardados con la decisiva intervención sancionadora de la Autoridad urbanística, es la documentación complementaria que se exige (artículo 41) para los supuestos de “urbanizaciones particulares”, esto es, para los casos de ejecución del Plan por el propio promotor o por los propietarios de los terrenos. Pero, como se hará notar más adelante, esta documentación no complementa propiamente la ordenación urbanística contenida en el Plan, sino que se refiere a los compromisos y condiciones de que debe rodearse su ejecución por los particulares, con el fin de que los intereses públicos no se menoscaben en ningún caso por tal motivo.

3.1.2. *Ejecución de los Planes y proyectos*

La ejecución de los Planes por los particulares merece una gran atención. La Ley del Suelo se refiere a ella al regular la gestión que denomina privada, que es la gestión urbanística realizada por los propietarios de suelo por procedimientos de Derecho privado (artículo 137). Esta forma de gestión privada —que la Ley extiende también a las Corporaciones locales y a las Entidades públicas propietarias de terrenos, mediante la previa constitución de Sociedades de Derechos privados— ha supuesto una radical novedad en las formas tradicionales públicas de realizar la gestión urbanística y ha facilitado considerablemente la consecución del interés público por cauces más rápidos y flexibles.

En efecto, antes de la promulgación de la Ley del Suelo, las obras de urbanización, como obras esencialmente públicas que son, sólo podían ser realizadas por gestión pública, bien directamente por la Administración, bien por concesión a particulares, a través del correspondiente concurso público. Dictada esta Ley, el principio de publicidad permanece, pero el propietario del suelo, en su calidad de tal, tiene la posibilidad y, en ocasiones, la preferencia para realizar dichas obras. Junto a las nuevas obligaciones que se imponen a los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueron objeto de urbanización, que deben subvenir a la misma en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras del modo y en la proporción establecidos para cada caso (artículo 144), la Ley permite que dichos propietarios realicen por sí mismos las

obras cuando las circunstancias concurrentes lo aconsejen (artículos 137 y 113), dando así paso a una forma de gestión —la gestión del propietario que hace suyas las plusvalías derivadas de su actuación— que reviste en nuestros días gran interés. Este cambio de las formas de realizar la gestión urbanística venía en efecto demandado por la importancia de la propia tarea urbana y de sus especiales características, con aspectos públicos y privados (como toda labor que tiende a facilitar la habitabilidad de los núcleos de población), así como por el dinamismo y la flexibilidad que conviene a este tipo de actuación, con facetas de actividad industrial y mercantil que hay que apreciar en su justo valor.

La Ley, que muestra especial prevención contra los propietarios que no urbanizan ni edifican y contra la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, estima debidamente el valor de la colaboración del propietario en la consecución de fines de interés público (artículos 4, 40 y 137, entre otros) y considera perfectamente lícito el beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar, “siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor” (preámbulo).

La bondad de este principio, en esta difícil apreciación y valoración de los intereses públicos y privados que confluyen en la obra urbanizadora, reside probablemente más en su claridad y conveniencia práctica que en su justeza. Pero lo que interesa resaltar en este momento es que la Ley del Suelo, lejos de haberse abandonado a un cerrado dogmatismo sobre la naturaleza jurídica de la obra urbanizadora y a los procedimientos tradicionales de gestión, se ha acomodado a las exigencias de la más amplia gestión de los intereses públicos, abriendo así unas posibilidades de actuación cuyos frutos ya conoce el lector. Estos intereses públicos, por otra parte, se trataban de salvaguardar con la adopción de las garantías convenientes.

3.2. Prevenciones administrativas en las urbanizaciones particulares

En la urbanización particular hay una actividad privada de trascendencia pública. Esta trascendencia del interés particular hace necesaria la adopción de las prevenciones que considere convenientes la Administración. La Administración debe velar por los aspectos públicos de esta actividad privada y vigilar posibles antagonismos entre el interés particular y el público.

Así, el artículo 41 de la Ley del Suelo, después de indicar que los Planes y Proyectos redactados por particulares deberán contener los documentos que para cada clase indica el Capítulo primero (documentación general), añade que, cuando se refieran a urbanizaciones particulares, se habrán de consignar, además, los siguientes datos:

A) Memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de la urbanización.

- B) Nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados.
- C) Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.
- D) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios de solares.
- E) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos.
- F) Medios económicos de toda índole.

El artículo 42 indica, finalmente, que los Planes y proyectos se elevarán al Ayuntamiento y serán tramitados conforme a lo previsto en la Sección Cuarta (tramitación general), con citación personal para la información pública de los propietarios de terrenos comprendidos en aquéllos; y que el acto de aprobación podrá imponer las condiciones, modalidades y plazos que fueren convenientes.

De esta forma, pueden quedar armonizados el interés privado y el público y se hace posible alcanzar metas que el propio Estado y las Entidades Locales han reconocido que no les era dado siquiera intentar.

3.3. Autorización de la gestión privada

La ejecución de los Planes de ordenación urbana plantea siempre el problema de decidir una cuestión previa: la de si va a efectuarse por Entidades públicas o concesionarios subrogados en sus facultades, con arreglo a procedimientos de Derecho público (gestión pública); o los propietarios del terreno directamente, sin otra intervención pública que la pertinente autorización y fiscalización subsiguientes (gestión privada).

En el primer caso (gestión pública), el Ayuntamiento o el órgano gestor determinan también al propio tiempo el sistema de actuación, es decir, el modo o manera de desarrollarse la acción pública en la gestión urbanística (expropiación, cesión gratuita de viales con imposición de contribuciones especiales, cooperación con los particulares con arreglo a las bases establecidas por la Administración y compensación, que recoge realmente una modalidad de actuación de propietarios asociados con solidaridad de beneficios y cargas y con arreglo a procedimientos públicos). En el segundo caso (gestión privada), la autorización suele estar implícita en la aprobación del correspondiente Plan de iniciativa privada.

La elevación de la forma de gestión y, en su caso, del sistema de actuación se determina siempre libremente por el órgano urbanístico gestor atendiendo a las necesidades de la zona, medios económico-financieros con que se cuente, colaboración de la iniciativa privada existente y demás circunstancias concurrentes (artículo 113).

Antes de proceder a la ejecución del Plan es preciso aprobar los proyectos de urbanización, que, como se ha indicado, tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes parciales, a cuyo efecto deben detallar las obras que comprenden con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto (artículo 11 de la Ley del Suelo).

3.4. *Naturaleza jurídica del acto de autorización de las obras de urbanización por gestión privada*

Como se habrá advertido, estos “actos de autorización” no encajan en la concepción tradicional dominante de “actos de remoción” de un obstáculo existente para el ejercicio de un derecho que ya tenía el administrado”, como suele admitirse para los actos de concesión de licencia de obras de edificación o de apertura de establecimientos, en los cuales el obstáculo al ejercicio del derecho preexistente del particular consiste en que la Administración debe comprobar que no se va a ocasionar ningún perjuicio al interés público mediante tal ejercicio. En el término autorización se suele comprender toda una serie de actos de control preventivo (proceden, por tanto, a la actividad del sujeto autorizado) que suponen la remoción de una limitación a la que estaba sujeto el ejercicio de ciertas actividades. Desde esta amplia perspectiva un concepto más comprensivo e incluso apropiado del término autorización será el que parte de que ésta presupone, no un derecho del particular, sino un conjunto de circunstancias necesarias y suficientes para, juntamente con el acto autorizatorio, atribuir al particular una facultad, derecho o poder.

Este concepto puede comprender un conjunto de figuras muy similares: licencias, habilitaciones, admisiones, permisos y prohibiciones bajo reserva de autorización. En todos estos casos puede advertirse un *quid* concesional, puesto que se utilizan también y a la vez derechos propios de la Administración otorgante que se articulan con los del particular (lo que confirma la relatividad de la concepción tradicional y dominante de la autorización a que se ha aludido, y ello aún en los casos en que el acto autorizatorio es más claro y, correlativamente, menos significativa la actividad constitutiva que se lleva a cabo con el dictado del acto de que se trate).

En nuestro caso, el acto de autorización al promotor para la ejecución de obras de urbanización envuelve una auténtica concesión, pues la actividad urbanística es esencialmente pública, al punto que García de Enterría ha podido decir con toda justeza, refiriéndose a la competencia urbanística municipal, que es la “suma y compendio de todas las competencias municipales”.

En estos casos que contemplamos en modo alguno puede hablarse de “Derechos preexistentes del particular”. Antes de la Ley del Suelo, como ya se ha indicado, no existía siquiera la posibilidad legal de una actuación en este campo del propietario particular, en su calidad de tal. Dictada la Ley del Suelo, esa posibilidad existe y se estimula vigorosamente, pero, en todo caso, la decisión de aceptar la iniciativa particular corresponde al Ayuntamiento u órgano gestor (artículos 113-2 y 137-1, quien la acordará a tenor de las circunstancias concurrentes”.

Este acuerdo no supone por tanto una contratación o confrontación entre un derecho subjetivo del promotor y el interés público que contempla (que es la nota esencial del concepto tradicional del acto autorizatorio),

sino meramente una valoración de la oportunidad de la colaboración del particular para la gestión de unos intereses de suyo públicos, como son los de creación, ampliación o reforma de un núcleo de población. Dichos acuerdos o decisión, si bien se advierte, constituyen realmente el derecho del particular, no autorizan meramente su ejercicio. Con tales acuerdos el propietario ha ampliado su esfera jurídica con un derecho nuevo, con un derecho de clara ascendencia pública: con el atributo insoslayable de la Administración pública de trazar, abrir y urbanizar nuevas vías y espacios públicos, instalar servicios de esta naturaleza y, en suma, sentar las bases para la edificación de un nuevo sector urbano del Municipio de que se trate.

Por tanto, los usualmente llamados actos de autorización de la ejecución de un Plan urbanístico por gestión privada son de suyo actos de concesión de funciones públicas. Una concesión desprovista de las formalidades que son propias de la misma en la gestión pública (Concurso público y pliego de concesión), pero, en su esencia, una auténtica concesión en favor del propietario que acepte los compromisos y condiciones que se establezcan (artículos 41 y 42 de la Ley del Suelo). Este tipo de concesión directa se vuelve a repetir en los artículos 134 y 140 para la prestación de servicios dentro del ámbito de una promoción urbanística en favor del "Concesionario de la ejecución de los Planes" (Gestión pública, por el sistema de expropiación) y del titular de la gestión privada, cuando la importancia de las obras lo aconsejare.

Con este tipo de "concesiones", la Ley del Suelo persigue una movilización de la propiedad fundiaria y de los capitales precisos para conseguir un mercado fluido de solares que, sin perjuicio del beneficio legítimo de quien haya costado las obras de urbanización, garantice unos precios de construcción asequibles dentro de áreas racionalmente ordenadas.

Pero este nuevo régimen del suelo, de tanta importancia en un país como el nuestro en el que el déficit urbanístico es todavía muy considerable, y de tan positivo interés para la iniciativa privada, que puede acceder así a empresas reservadas antes a las Entidades públicas, encerraría enormes peligros de confusión y iusprivativación de la "res" pública si la Administración olvidara sus indeclinables funciones y su obligación de aunar los intereses públicos y privados confluyentes de estas actuaciones, especialmente cuando el particular —por ignorancia o por afán de lucro— no advierte que su posición es la de un gestor o concesionario de cosa pública, con toda la importancia y responsabilidad que entraña su labor de colaboración con la Administración. En definitiva, la propia naturaleza de la gestión urbanística y la trascendencia de la acción urbanística privada postulan una dirección y fiscalización pública incompatibles con cualquier intento de configurar la actuación del promotor como titular de derechos subjetivos preexistentes cuyo ejercicio sólo precisa una mera confrontación con los intereses públicos, a los que en todo caso tendrá que acomodar sus intereses particulares.

Y esto no sólo a la legislación actual, sino en el terreno de los principios. Difícilmente podría alterarse esta posición, máxime en estos momentos en

que incluso se sostiene por algunos prestigiosos autores que el “ius edifi-candi” tradicional no forma ya parte integrante del haz de facultades propias del dominio, sino que es una atribución de los Planes (artículo 70-1 de la Ley del Suelo), frente a los cuales no tiene el propietario del suelo otro derecho que el de exigir un equitativo reparto de los beneficios y cargas de la ordenación. Si se ha resaltado por el legislador que el que construye una casa está construyendo al propio tiempo una parte de la ciudad (preámbulo de la Ley del Suelo), calcúlese lo que cabría decir respecto a la promoción de grandes urbanizaciones con las que se sientan las bases de auténticas ciudades.

3.5. *La función social de la propiedad del suelo*

El régimen jurídico del suelo tiene por objeto asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad. ¿Cuál es la función social que tiene la propiedad del suelo? El suelo es nuestro sustento. Si no es de todos, sí al menos tiene que estar al servicio de todos. Por tanto, si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público —como expresa el preámbulo de la Ley del Suelo—, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses superiores de la colectividad.

El régimen jurídico del suelo es quizás el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar con toda urgencia el Urbanismo de nuestros días. El régimen jurídico del suelo ha de hacer posible el cumplimiento de las previsiones del planeamiento sobre las necesidades crecientes de espacio de la población en el plano de su dinámica social. Digámoslo de otra forma: toda ordenación urbanística —esto es, el recuento y plasmación técnica ordenada de nuestras necesidades de espacio para el armónico desarrollo y convivencia sociales— resultará inviable si un adecuado régimen jurídico no asegura el uso, destino y aprovechamiento del suelo conforme a las previsiones del planeamiento.

En España, la Ley del Suelo configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su calificación urbanística. Las limitaciones y deberes que implica esta calificación definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza y, por tanto, no dan derecho a indemnización, aunque sí a una justa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Un examen pormenorizado de este mecanismo legal nos apartaría demasiado del propósito de este estudio, que no es otro que el de recalcar simplemente la necesidad de que el suelo cumpla la función de adecuado soporte de las necesidades humanas y, en consecuencia, las facultades dominicales se alinen de acuerdo con las previsiones del planteamiento. Estas facultades, lejos de suponer un estorbo, han de estar al servicio de esas necesidades sociales, actuándolas en vez de obstaculizándolas. Y si el suelo, en definitiva, ha de estar al servicio de la colectividad, no podrán nunca

olvidarse ni soslayarse las directrices públicas, especialmente en el suelo urbano.

En este estudio, referido de modo singular a las urbanizaciones particulares, ya se ha indicado que en la planificación del crecimiento urbano no puede olvidarse la periódica expansión de las masas de población. Se ha expuesto asimismo la conveniencia de la elaboración de la iniciativa privada en la planificación parcial o de desarrollo y en la ejecución de las urbanizaciones de estos núcleos residenciales de tipo secundario o turístico. También se han señalado desviaciones frecuentes que han dado lugar a una subversión de los valores que deben presidir la ejecución del planeamiento.

Conviene insistir en estos puntos. La colaboración de la iniciativa privada en la gestión urbanística, no es sólo conveniente desde el punto de vista económico, al contribuir a la más extensa, rápida y barata creación de suelo urbano, sino que debe considerarse como propia de las nuevas sociedades de la propiedad, cuyos titulares se incorporan así, de una forma activa, al servicio de importantísimas y muy urgentes finalidades públicas. Pero esta actuación particular —lo mismo en la proyección y ejecución de las urbanizaciones que en la prestación de los correspondientes servicios urbanísticos, que luego se examinan— no puede convertirse en una industria o comercio, con olvido de esos fines públicos a que se dice servir.

Hoy en día, más que nunca, el Urbanismo es un empeño social. La propiedad quiritaria del suelo urbano ha sido fulminada. ¿Cómo es posible, pues, que en la creación de nuevos núcleos urbanos, tan imperiosamente exigidos por los fenómenos de población examinados, puedan prevalecer criterios industriales o mercantiles privados, con detrimento de su función pública?

El firmante de esta Comunicación desea insistir en los peligros que se derivarían a su juicio de prosperar una postura semejante. Hoy proliferan en demasía, sin el menor rubor, incluso en medio de grandes ciudades, calles, plazas y aún barrios enteros que se denominan privados, que incluso se vallan, como si fueran fincas rústicas que el propietario o propietarios pudieran administrar y comerciar a su antojo, con olvido completo de los más elementales principios y deberes urbanísticos. No: la actividad urbanizadora no puede concebirse sin más como una actividad industrial y mercantil, porque el Urbanismo, en fin de cuentas, no es sólo una función intrínsecamente pública, sino, como ya se ha indicado, el compendio de todas las competencias locales.

La Ley considera lícito el beneficio que se obtiene al transformar el terreno rústico en solar. Pero este beneficio, como justa compensación a la postura operante y al esfuerzo económico del propietario, no puede prolongarse con la pretendida atribución de la propiedad de calles, plazas, parques, y demás espacios libres y servicios necesarios precisamente para esta transformación de la naturaleza jurídica del suelo, con la mayor edificabilidad y los nuevos usos de mayor rentabilidad sólo autorizados para los supuestos de suelo urbano.

Desde que el Derecho público se afirmó como ciencia jurídica independiente el planeamiento urbano y su ejecución han sido funciones fundamentalmente públicas. Y no son ni podrán ser ya nunca criterios industriales y mercantiles privados los que prevalezcan en esta actividad, sino criterios esencial e inexcusablemente públicos. Sin embargo, lo vuelvo a repetir, el descuido de muchas funciones públicas o su abandono en manos privadas está dando lugar a que proliferen esos criterios insolidarios de que antes se hablaba, que se extienden egoístamente como un grave cáncer de las ordenaciones urbanísticas de tipo turismo y constituyen el mayor contrasentido de la preocupación social propia de nuestro tiempo.

La calle, la plaza y el parque, lo mismo que el mar, la playa o el río, son públicos por naturaleza. El tremendo incremento y concentración de la población, lo mismo que la interdependencia o interrelación de las estructuras e infraestructuras urbanísticas y los criterios sociales imperantes, no permiten tampoco la repetida sucesión de colonias y compartimentos estancos en nuestras ciudades y en sus núcleos de expansión. El lujo del aislamiento se ha de buscar, no sé por cuanto tiempo, en el campo, lejos de la colectividad y de sus servicios públicos.

4. LA PRESTACION DE SERVICIOS EN LAS URBANIZACIONES PARTICULARES

4.1. *Los servicios públicos en las urbanizaciones particulares*

Una vez realizadas las obras de urbanización y cedidos los viales y espacios libres con las instalaciones previstas en la Ley o en los Planes, se plantea el tema de la prestación de los servicios públicos en el nuevo núcleo de población.

Es sin duda el momento culminante, el momento para el que se ha realizado toda la actividad anterior, e importa mucho que esa vida que va a empezar se desarrolle con plena normalidad: que los servicios instalados funcionen, que los espacios libres se cuiden y respeten y, en suma, que la habitabilidad del nuevo núcleo responda en todos sus aspectos a los criterios que presidieron su formación.

4.2. *Diferencias entre obras y servicios públicos*

Conviene no obstante, antes de pasar adelante en esta exposición, marcar con la mayor claridad posible la distinción entre obras y servicios públicos.

La diferencia entre uno y otro concepto es clara. Resumiendo podría decirse que el servicio empieza cuando la obra termina. El servicio se establece generalmente con una obra, con unas instalaciones, pero se presta con su apertura al público y con el mantenimiento y dedicación de dichas obras e instalaciones al fin para el que se construyeron. Una cosa es, por tanto, la realización de las obras y otra muy distinta la posterior actividad prestatoria de los servicios que puedan tener su base en dichas obras. La obra, en suma, se hace; el servicio se presta.

Esta diferenciación es importante, sobre todo en las urbanizaciones particulares, porque las facultades y obligaciones del promotor son muy distintas en un caso y otro (ejecución de obras y prestación de servicios). Conviene por ello matizar bien la distinción, máxime en aquellas instalaciones en que los conceptos de obra y servicio están tan estrechamente interrelacionados y referidos que aparecen como confundidos. Todos advertimos fácilmente, por ejemplo, la diferencia que existe entre la construcción de un mercado o un cementerio y la prestación de los respectivos servicios; pero la diferencia no es tan perceptible —aunque los conceptos sean perfectamente separables— cuando se trata de la construcción de una vía (obra) y de su apertura y destino al público, con su adecuada regulación y el entretenimiento y conservación correspondiente (servicio de vialidad).

La Ley del Suelo, que incide en la legislación local y la modifica en muchos aspectos, ha regulado con relativa minuciosidad todo cuanto se refiere a la ordenación y uso de los terrenos y la ejecución de las urbanizaciones, señalando con alguna precisión las obligaciones de los propietarios, pero no ha introducido apenas novedad en la prestación de los servicios que se instalen con la obra urbanizadora, que sigue por tanto rigiéndose por la legislación anterior, en muchos aspectos muy apartada de la nueva dinámica introducida por la normativa urbanística, especialmente en cuanto atañe a la iniciativa y colaboración de los particulares.

Esta diferente posición de las dos Leyes básicas en este aspecto de la iniciativa y colaboración de los particulares —Leyes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y de Régimen Local— ha sido sin duda una de las causas de la considerable confusión que existe en España en este orden de la prestación de los servicios urbanísticos, por lo que el autor de esta Comunicación estima que debe ser objeto de atención.

4.3. Servicios municipales ordinarios y servicios urbanísticos

En los servicios de competencia municipal que se prestan o pueden prestarse en las urbanizaciones particulares cabe hacer una distinción entre servicios municipales ordinarios y servicios urbanísticos. Esta distinción tiene su base en el artículo 129 de la Ley de Régimen Local, que distingue entre obras de urbanización (de reforma interior de poblaciones o de ensanche, extensión y saneamiento) y obras municipales ordinarias (todas las demás). Obviamente, la expresión “servicios urbanísticos” hace referencia a los servicios que se instalen con las obras de urbanización; y la de “servicios municipales ordinarios”, a los correspondientes a las obras de esta clase.

La Ley del Suelo no define los servicios urbanísticos. Podrá sin embargo, intentarse una definición, a tenor del artículo 63-3 de esta Ley, diciendo que son aquellos cuya instalación resulta indispensable para la conversión de un terreno en solar, esto es, en terreno apto para la edificación. Dichos servicios son los de vialidad (pavimentación de calzada y encintado de

aceras), agua, desagüe y alumbrado, así como cualesquiera otros dispuestos en cada caso por los Planes.

Estos servicios que enumera el artículo 63 de la Ley del Suelo podrían denominarse servicios urbanísticos “mínimos”, porque no pueden faltar en ninguna urbanización. Además de estos servicios, el Plan puede exigir otros, como se acaba de ver. Estos servicios exigidos por el Plan de ordenación urbana bien podrían también calificarse de urbanísticos, pero como se verá, la mayor parte de ellos están comprendidos en la categoría de los que se ha denominado servicios municipales ordinarios.

A este respecto, el artículo 10 de la Ley del Suelo, al disponer los documentos que deben integrar los Planes parciales, establece en la letra d) de su párrafo 2.º: “esquemas de los servicios de aguas, alcantarillado, alumbrado, transporte y, en general, de los servicios mínimos obligatorios asignados a los Municipios por la Ley”. Estos servicios son los que se enumeran en los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen Local, según se trate de Municipios con núcleos urbanos de menos o más de 5.000 habitantes (entre ellos pueden citarse: destrucción o tratamiento técnico-sanitario de basuras y residuos; mercados y mataderos; campos escolares; botiquín de urgencia; servicio contra incendios, etc.).

De lo expuesto se desprende la posible impropiedad de cualquier intento de diferenciación material sustancial, entre los llamados servicios urbanísticos y los restantes servicios municipales, pues todos son necesarios legalmente para la habitabilidad de un núcleo de población. Por otra parte, los términos “urbanismo” y “municipalismo” son omnicomprendivos y de un valor equivalente, al menos en la medida en que nos movemos, de “centros turísticos” y “núcleos de población secundarios”, con unos límites que no exceden normalmente del marco municipal.

Además, aunque puede haber base legal para una diferenciación entre los servicios urbanísticos y el resto de los servicios municipales, no deberá nunca perderse de vista su afinidad y perspectiva común; se trata en efecto, en todos los casos, de servicios públicos, de titularidad municipal, obligatorios e indispensables para la organización y desarrollo de los grupos sociales, y cuya prestación corresponde siempre al Ayuntamiento.

No obstante, esta distinción tiene en España un interés práctico indudable por cuanto los llamados “servicios urbanísticos” son los que normalmente tienen que instalar los promotores de urbanizaciones particulares y de un modo especial, los de los Centros de interés turístico nacional (Ley de 28 de diciembre de 1963).

Al decir normalmente se quiere significar que es en definitiva el Plan —y si el Plan no lo precisare, el Ayuntamiento, al aceptar la colaboración del particular— el que determina los servicios que el promotor debe instalar y la forma, extensión, plazos y demás condiciones en que debe hacerlo: si los servicios urbanísticos mínimos o sólo algunos de éstos (el terreno puede contar con algunas instalaciones o reservarse el Ayuntamiento su montaje) o, por el contrario, algunos más (estaciones depuradoras de aguas residuales y de destrucción de basuras, etc.).

4.4. *Examen de la prestación de los servicios públicos*

Realizadas las obras de urbanización, vendidas las parcelas, edificados los solares en su caso, comenzada a habitar la urbanización, se han de prestar los servicios necesarios para que sea posible el normal desarrollo de la vida en el nuevo núcleo de población. Dentro de estos servicios se pueden distinguir los de carácter general, que constituyen ramificaciones o conexiones de las grandes redes de los servicios de ámbito nacional (carreteras, correos, telégrafos, etc.), de aquellos otros servicios de carácter local, encaminados directamente a la satisfacción adecuada de las necesidades de convivencia y vecindad de un determinado núcleo urbano, sin conexión alguna con otros servicios similares extraños al término municipal de que se trate. En la prestación de estos últimos cobran toda su fuerza los principios de inmediatividad e interés directo de los usuarios, que apoyan la competencia local y tienen siempre gran valor. Son por ello servicios municipales (son servicios municipales, de conformidad con el artículo 156 de la Ley de Régimen Local, cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal), correspondiendo por tanto su atención y prestación a Municipios cuyo término esté ubicado en la urbanización.

En esta Comunicación me voy a referir solamente a la prestación de los servicios municipales dentro de las urbanizaciones particulares.

La prestación de los servicios de competencia municipal se hará por cualquiera de las formas o modos de gestión establecidos en la legislación (Ley de Régimen Local y Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

Estos modos o formas de gestión son, de acuerdo con Albi, la serie sistemática de fórmulas legales, de carácter orgánico, funcional y financiero, a las cuales ha de ajustarse la actividad de la administración para realizar sus fines peculiares, mediante la localización de porciones de competencia en estructuras adecuadas sometidas a un régimen jurídico especial. Estas formas o modos de gestión se ofrecen como una gama más o menos extensa de fórmulas, de moldes legalmente prefigurados que la Administración puede usar para la realización de sus fines, seleccionando en cada momento el más adecuado a las circunstancias particulares en que haya de actuarse.

4.4.1. *Legislación Local*

De acuerdo con el Reglamento de Servicios, pueden prestarse los servicios de la competencia municipal en forma directa, indirecta o mixta.

Se entiende por gestión directa la que realizan las Corporaciones Locales por sí mismas o mediante Organismos exclusivamente dependientes de ella para prestar los servicios de su competencia (artículo 41 del Reglamento de Servicios). La gestión directa puede realizarse con arreglo a las siguientes formas: gestión por la Corporación (bien con órgano especial

de Administración, bien sin órgano especial de Administración), fundación pública del servicio y sociedad privada (artículo 67 del Reglamento). Cuando se trate de la prestación de servicios económicos será necesario el previo requisito de la municipalización (artículo 45 del Reglamento).

Son formas de gestión indirecta aquellas en que los particulares prestan su colaboración y capitales en la explotación del servicio bajo la supervisión y condiciones establecidas por la Corporación. Son formas de gestión indirecta la concesión, el arrendamiento y el concierto (artículo 113 del Reglamento).

Finalmente son formas de gestión mixta aquellas en que los capitales de las Corporaciones locales y de los particulares se aportan en común a una empresa privada para realizar servicios susceptibles de municipalización (artículo 102 del Reglamento). Las empresas mixtas se constituirán, mediante escritura pública, en cualquiera de las formas de Sociedad Mercantil, comanditaria anónima o de responsabilidad limitada (artículo 103 del Reglamento), siendo necesario, entre otros requisitos, el previo expediente de municipalización (artículo 104).

Los servicios de competencia municipal se podrán prestar en las urbanizaciones particulares, en principio, por cualquiera de las formas de gestión directa, indirecta o mixta previstas en la legislación local que se acaban de examinar.

La temática de estos modos de gestión es rica y variada y el ocuparnos de ella nos llevaría demasiado tiempo con el peligro de alejarnos todavía más de nuestro propósito. Por ello, y dado que está lo suficientemente esclarecido, en líneas generales, en la legislación, en la doctrina y en la práctica, ahorro mayores comentarios.

En esta normativa que regula la prestación de los servicios de competencia local incide la Ley del Suelo al recoger una peculiaridad aplicable a la forma de concesión, que viene a matizar la regulación de dicha figura jurídica en ciertos casos.

4.4.2. *Ley del Suelo*

La Ley del Suelo dedica sólo dos artículos a la prestación de servicios, y en ellos se refiere exclusivamente a la concesión. Sin embargo, pese a tan breve referencia, esta Ley introduce una importante modificación en el sistema concesional del Reglamento, ya que afecta a la regulación tradicional de este modo de gestión, basado en la libertad de concurrencia.

La peculiaridad o novedad que se introduce consiste pues en que, así como en la legislación local la concesión del servicio público debe hacerse por licitación pública, concretamente mediante concurso (Ley de Régimen Local, artículo 310-5), la Ley del Suelo, tanto en la gestión pública como en la privada, admite la concesión directa o sin concurso para la prestación de los Servicios.

Así, al tratar de la gestión pública para la ejecución de los Planes, establece en el artículo 134 que "los Ayuntamientos podrán otorgar a los

concesionarios de la ejecución de Planes de urbanismo la concesión preferente para construir y explotar mercados y Servicios públicos, incluso los de transportes, si se tratase de grandes zonas dentro del sector comprendido en el proyecto". El artículo 140 dispone que "Serán de aplicación a la gestión privada, cuando la importancia de las obras lo aconsejen, lo dispuesto en el artículo 134".

No obstante esta peculiaridad, en atención al promotor y que prolonga su posición de protagonista en la ejecución de los Planes, deberá tenerse presente siempre lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento de Servicios: "En la ordenación jurídica de la concesión se tendrá como principio básico que el servicio concedido seguirá ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la Corporación local a cuya competencia estuviere atribuido". Asimismo deberá tenerse presente lo dispuesto en el artículo 30 del mismo Reglamento: "Las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus Reglamentos, y demás disposiciones de aplicación".

4.4.3. *Examen especial de las Asociaciones Administrativas de propietarios*

Los propietarios de terrenos y edificaciones en las urbanizaciones particulares pueden constituir Asociaciones Administrativas para la prestación de los servicios.

La Ley del suelo se refiere a estas Asociaciones con otra finalidad: con funciones de información, asesoramiento y fiscalización de la ejecución de las obras por gestión pública (artículo 136), o de ejecución de las obras por las mismas en determinadas circunstancias (artículo 139). Sin embargo, la Dirección General de Administración Local ha dictado una serie de normas para la organización y funcionamiento de tales Asociaciones con dicho objeto.

De acuerdo con estas directrices serán órganos de la Asociación, la Junta General, integrada por todos los asociados, la Junta Gestora y el Presidente, que lo será de ésta y de la Asamblea (Instrucción de 28 de junio de 1955). Las Asociaciones se regirán por sus Estatutos (Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964) y los Alcaldes de Municipios en que radiquen podrán conferir a sus Presidentes la condición de Alcalde de Barrio (artículo 70 de la Ley de Régimen Local).

Estas Asociaciones pueden tener como finalidad colaborar con la Administración Municipal, mediante el establecimiento y prestación de los Servicios comunes y centrarse especialmente en las siguientes obras y servicios: conservación de viales, accesos y zonas verdes, saneamiento y alcantarillado, guardería interior, abastecimiento de aguas, alumbrado público, recogida y eliminación de basuras y cualesquiera otros que redunden en beneficio de las condiciones materiales de la unidad (preámbulo de la Instrucción y epígrafe 2.1).

La posibilidad de prestación de los servicios en el núcleo de población por las Asociaciones de propietarios que se constituyan al efecto, no es cuestión baladí y viene suscitada por la propia dinámica de este tipo de urbanizaciones, ya que el promotor, una vez realizadas las obras, vendidos los terrenos o edificios, hecho su negocio en suma, puede dejar de tener interés en la misma, desentendiéndose de la prestación de unos servicios de los que, en realidad, no tiene por que ocuparse, ya que son de la competencia municipal. Desentendimiento del promotor que incluso se produce, como ha ocurrido en ocasiones, en el caso de que hubiere sido declarado concesionario preferente de los servicios.

Por otra parte, las urbanizaciones que se consideran especialmente en este estudio suelen ser núcleos de tipo residencial, ubicados fuera del caso de las poblaciones y en Municipios de escasos medios, que se encuentran en muchas ocasiones con que no pueden atender adecuadamente los servicios de la urbanización. El problema planteado se agrava en las zonas turísticas, donde Municipios rurales y de escasa población se ven favorecidos por la afluencia masiva de población y en los que proliferan las urbanizaciones particulares, para asentamiento de colonias de temporada.

Es conocido que estas circunstancias han desbordado las posibilidades económicas de muchos Ayuntamientos, que se ven imposibilitados para atender en estos núcleos unos servicios mínimos y obligatorios cuya prestación les corresponden legalmente, máxime si no se han adoptado previamente las precauciones necesarias (previsiones y compromisos del artículo 41).

Plantéase por tanto la conveniencia de que pueda prestar los servicios en las urbanizaciones particulares una genuina representación de las personas que han adquirido terrenos en la urbanización, que han edificado en ella y que son, en definitiva, quienes la van a usar y disfrutar, a vivir, y a quienes por tanto interesa principalmente la correcta prestación de los servicios (la competencia municipal tiene precisamente su base en la inmediatez e interés directo de los propios usuarios).

Las Asociaciones administrativas de propietarios han venido en este sentido a satisfacer una necesidad real, y son la fórmula que en muchos casos se manifestará como la más idónea para la prestación de los servicios, especialmente en los núcleos inmobiliarios situados fuera del casco o línea perimetral de las poblaciones, destinados preferentemente a asentamientos turísticos o de temporada.

Las Asociaciones administrativas de propietarios podrán prestar los servicios en las urbanizaciones particulares bien por concesión al Ayuntamiento, bien por haberles traspasado su concesión directa al promotor, cumpliendo todos los requisitos, trámites, condiciones y garantías que establece con gran minuciosidad el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

No es este el momento de examinar todos estos requisitos y condiciones. Únicamente interesa resaltar que el título que faculta a la prestación de tales servicios no es otro que el de concesionarios municipales. El Ayun-

tamiento es el titular de estos servicios públicos y, por tanto, quien establece las condiciones y garantías de su prestación, con independencia de quien los haya instalado o costado, extremo éste que se examina en el apartado siguiente.

5. COSTEAMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS EN LAS URBANIZACIONES PARTICULARES

Uno de los problemas más importantes que presenta este amplio y difícil tema de las urbanizaciones particulares es el del costeamiento de la ejecución de las obras de urbanización, y de modo especial el del pago de los gastos de conservación, entretenimiento y explotación de los servicios con ellas instalados.

Es principio de la Ley del Suelo la distribución equitativa del aumento del suelo. La plusvalía producida por la transformación del terreno rústico en solar debe ser afectada, en primer lugar, a amortizar el suelo necesario para viales y espacios libres y costear íntegramente la urbanización, y, en segundo lugar, atribuida a los propietarios. El artículo 114 de esta Ley indica textualmente que “los propietarios de fincas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes”.

En los supuestos planteados en este estudio (gestión urbanística realizada por la iniciativa privada) parece que no cabe duda que el coste total de la realización de las obras de urbanización (que, como se sabe, consisten en la dotación al terreno de los servicios previstos en el Plan o, en su defecto, señalados en el artículo 63 de la Ley del Suelo) debe correr enteramente a cargo de los propietarios de suelo, como regla general. Lo mismo la cesión gratuita al dominio público de los viales y espacios libres previstos en el Plan, con los servicios en ellos instalados. La razón es muy simple: la obra urbanizadora produce normalmente un aumento de valor superior al coste de la misma (motivo de la iniciativa) y este tipo de urbanizaciones que se consideran suelen estar situadas fuera de los cascos urbanos, acoger a una población foránea y obedecer a necesidades extramunicipales.

De todas formas, es el Ayuntamiento quien debe ponderar el grado de interés general de la urbanización y, en definitiva, fijar en el acto aprobatorio los plazos, condiciones económicas y garantías que estime procedentes.

Otro tanto cabe decir del pago de los gastos de entretenimiento, conservación y prestación de los servicios de la urbanización. Con frecuencia se ha confundido la naturaleza jurídica de estos servicios y la competencia municipal para regularlos con la atribución de los gastos de su mantenimiento y prestación. Sin embargo, el que se trate de servicios públicos de titularidad municipal no presupone que dichos gastos tengan forzosa-

mente que correr a cargo de los fondos generales, de una manera indiscriminada.

La posición de la Ley del Suelo es precisamente la contraria, a mi juicio. La Ley del Suelo, dada la enorme variedad de supuestos que pueden presentarse en la práctica, no establece criterios rígidos, sino que a la pauta de compromisos entre el Ayuntamiento y el urbanizador y entre éste y los futuros propietarios de solares, si bien todo queda subordinado a la decisión municipal final y a la aprobación definitiva del Plan por los órganos urbanísticos superiores. La orientación legal se dirige por tanto a que tales gastos corran en principio a cargo de los directamente beneficiados por los servicios, aunque una cierta contribución de los fondos generales será equitativa en muchos casos, dado que no es factible en la mayoría de los servicios urbanísticos el abono de derechos o tasas por los usuarios no propietarios o residentes en la urbanización.

En cualquier caso ha de tenerse presente que el hecho de que la mayoría o la totalidad de los gastos de la ejecución de las obras de urbanización o de la prestación de servicios recaiga en dichos propietarios no autoriza a que esas obras y servicios se realicen o exploten a su libre arbitrio, sino que, como es lógico, y ya se ha indicado, deben efectuarse en la forma y condiciones previstas en el Plan o acordadas por la Autoridad municipal. La Autoridad municipal bajo ningún pretexto podrá desentenderse de las indeclinables funciones que le corresponden en todos los núcleos urbanos que se creen en su término, aunque respondan a necesidades y se habiten por personas extrañas a su vecindad (en España han sido frecuentes los casos de Ayuntamientos que no han querido hacerse cargo de instalaciones de este tipo de urbanizaciones con el argumento de que carecían de los medios económicos para sostenerlas, cuando ellos eran los obligados a establecer en el Plan y aprobar los compromisos correspondientes para una debida prestación, incluso totalmente a cargo de los residentes en el nuevo núcleo. Del acierto de estas previsiones del planeamiento y de una diligente fiscalización pública dependen en gran manera la correcta instalación y prestación de los servicios de la urbanización y, en definitiva, el cumplimiento de las finalidades perseguidas.

6. RECAPITULACION Y CONCLUSIONES

La forzada concesión en la exposición de un tema importante y de suyo conceptuoso, en el que ha sido además forzoso apoyarse en el ejemplo de la moderna legislación urbanística española (de buena concepción pero en la que se echan en falta muchas precisiones), aconseja una recapitulación de las consideraciones anteriores que se efectúa en las conclusiones siguientes:

1.^a Vivimos en los tiempos del gran reto del Urbanismo. El crecimiento demográfico ha alcanzado un ritmo sin precedentes en otra época cualquiera de la historia, y este rápido crecimiento de la población tiende a

concentrarse en el medio urbano. La consecuencia es un crecimiento vertiginoso de las ciudades, en particular de las grandes ciudades. Pese a todos los controles de la población, la tendencia universal es hacia una urbanización casi total, concentrándose el crecimiento explosivo de la población en aglomeraciones crecientes.

2.^a Los problemas de asentamiento, de comunicación y de todo orden a que dan lugar esta concentración y tensiones de la población, que pugna por situarse en los lugares de renta más alta abandonando su antiguo ámbito social y cultural, son enormemente graves. Debemos por tanto estar muy atentos a estos problemas que crea el crecimiento y polarización de la población si no queremos caer en el caos social y perder la oportunidad histórica de edificar un mundo mejor.

3.^a Es necesario también prever la expansión periódica de estas grandes masas de población, cada vez con rentas más altas, pero más agobiadas y apartadas de la naturaleza. El turismo es un factor absolutamente enraizado y ligado a la evolución de la vida social, cuya mejor comprensión requiere enmarcarlo en la problemática general de la población. Debemos percatarnos por otra parte que los problemas turísticos nos afectan y competen a todos, pues son una consecuencia directa y al propio tiempo un factor esencial del desarrollo económico y social de la humanidad.

4.^a Es preciso hacer frente a todos estos problemas con todos nuestros medios y fuerzas. La colaboración de los propietarios de suelo en la gestión urbanística es importantísima. En España, el desarrollo de los centros turísticos y núcleos urbanos de residencia secundaria en torno a las grandes ciudades se debe casi exclusivamente a la iniciativa privada.

5.^a La gestión urbanística privada, en su aspecto fundamental de ejecución de las obras de urbanización, es una gestión de los propietarios del terreno por procedimientos de Derecho privado.

La ejecución por procedimientos de Derecho privado, que es la nota esencial de la gestión privada (pues los particulares pueden ejecutar el planteamiento por procedimientos públicos y las Entidades públicas pueden a su vez hacerlo por procedimientos privados), no requiere especial comentario. En resumen, es la ejecución por los promotores propietarios con plena libertad de contratación y al margen de todos los condicionamientos del procedimiento administrativo.

Esta libertad de actuación no tiene otras limitaciones que las contenidas en el propio Plan y en los proyectos de urbanización, cuya debida ejecución controlará la Administración. En la fase de planeamiento, la trascendencia pública de esta actividad privada de ejecución obliga ya a la adopción de unas prevenciones especiales (artículo 41) tendentes a armonizar los intereses públicos y privados confluyentes en la actuación. De la misma forma, iniciada ya la ejecución, la Administración deberá velar por los prevalentes aspectos públicos de la gestión y vigilar posibles antagonismos entre el interés particular y el público.

6.^a Sin embargo, esta facilidad operativa en la gestión urbanística ha dado lugar a que ésta sufra en ocasiones desviaciones importantes en su finalidad y a una subversión de los valores que deben presidir la ejecución del planeamiento y la organización de los nuevos núcleos de población.

En este sentido, la Comunicación, al mismo tiempo que señala la importancia y conveniencia de la colaboración particular en la consecución de fines de interés público, resalta también los peligros posibles en tal orden.

Hoy en día, más que nunca, el Urbanismo es un empeño social. Hay además un futuro amenazador de congestión urbana. En la empresa de crear nuevos núcleos urbanos, aunque sean de tipo residencial secundario y promovidos y financiados por la iniciativa particular, no pueden prevalecer aspectos industriales y mercantiles privados en detrimento de los importantes y urgentes fines públicos a que obedece.

7.^a El suelo es nuestro sustento. Si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses superiores de la colectividad. En consecuencia, no podrán nunca olvidarse ni soslayarse las finalidades y directrices públicas.

El propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de urbanización como compensación y dentro de los límites que implique la plusvalía determinada por la transformación del terreno en solar.

La legislación española considera lícito el beneficio que se obtiene de transformar el terreno rústico en solar, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero este beneficio, como justa compensación a la postura operante y al esfuerzo económico del propietario, no puede prolongarse con la pretendida atribución de calles, plazas, parques y demás espacios libres y servicios necesarios para la transformación del terreno rústico en solar, con la mayor edificabilidad y los nuevos usos autorizados sólo para los supuestos de residencia colectiva.

8.^a Un aspecto importantísimo y que con frecuencia se descuida en las urbanizaciones particulares es el de la prestación de los servicios precisos para la debida habitabilidad de las mismas.

Sin embargo, una vez aprobados los Planes y realizadas las correspondientes obras de urbanización y edificación, es cuando empieza la vida en el núcleo. Es sin duda el momento culminante, el momento para el que se ha realizado toda la actividad anterior, e importa mucho a todos que esa "vida" se desarrolle con plena normalidad: que los servicios instalados funcionen, que los espacios libres se cuiden y respeten y, en suma, la habitabilidad del nuevo núcleo responda en todos sus aspectos a los criterios que presidieron su formación.

9.^a Las urbanizaciones particulares suelen ser de tipo residencial, ubicadas fuera del casco de las poblaciones y en Municipios de escasos medios,

que se encuentran en muchas ocasiones con que no pueden atender adecuadamente los servicios de la urbanización. El problema planteado se agrava en las zonas turísticas, donde Municipios rurales y de escasa población se ven favorecidos por la afluencia masiva de población y en los que proliferan las urbanizaciones para asentamiento de colonias de temporada.

Es conocido que estas circunstancias han desbordado las posibilidades económicas de muchos Ayuntamientos, que se ven imposibilitados para atender en estos núcleos unos servicios mínimos y obligatorios cuya prestación les corresponde legalmente, máxime si no se han adoptado previamente las cauciones necesarias (previsiones y compromisos del artículo 41).

Las Asociaciones Administrativas de propietarios han venido en este sentido a satisfacer una necesidad real, y son la fórmula que en muchos casos se manifestará como la más idónea para la prestación de los servicios, especialmente en los núcleos inmobiliarios situados fuera del casco o línea perimetral de las poblaciones, destinados preferentemente a asentamientos turísticos o de temporada.

No obstante, no deberá olvidarse nunca que cualquier actividad que realicen en este orden los particulares es por concesión o subrogación en el ejercicio de funciones públicas y que las Corporaciones locales tienen siempre plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualquiera otro aspecto.

10.^a Un recto criterio político y financiero exige que los ingresos de las Corporaciones locales sean suficientes para atender las funciones que por Ley tienen encomendadas.

En los supuestos considerados, sin embargo, especialmente las exacciones deben tener la suficiente flexibilidad para cubrir el coste íntegro de los servicios necesarios o demandados en los núcleos en que se consideran. De modo especial los fondos públicos generales no deben atender los gastos de mantenimiento y conservación de las obras y servicios más que en la medida en que se beneficien los intereses generales de la colectividad vecinal de que se trate y se considere conveniente o equitativo (artículos 41 y 42).

En ningún caso, y bajo ningún pretexto, la Autoridad municipal deberá desentenderse de las indeclinables funciones que le corresponden en todos los núcleos urbanos que se creen en su término, aunque respondan a necesidades y se habiten por personas extrañas a su vecindad.

**LA COOPERACION DE LOS PROPIETARIOS
AFECTADOS A LA REALIZACION
DE OBRAS DE URBANISMO,
SEGUN EL DERECHO ESPAÑOL VIGENTE**

Comunicación presentada por
D. NEMESIO RODRIGUEZ MORO
DOCTOR EN DERECHO, DIPLOMADO EN
ADMINISTRACIÓN LOCAL, SECRETARIO
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 1.^a CATEGORIA
Y PROFESOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Ideas generales de introducción al tema

Las exacciones públicas suelen dividirse en tres conceptos fundamentales: Impuestos, Contribuciones Especiales y Tasas.

Los Impuestos son, en general, aquellas exacciones públicas exigidas sin contraprestación y cuyo hecho imponible está determinado por negocios o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Las Contribuciones Especiales son aquellas exacciones públicas o tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

Las Tasas son aquella especie de tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Estos son los conceptos dados por la Ley General Tributaria Española de 28 de diciembre de 1963, en donde se contienen preceptos de carácter general importantes, tales como estos:

a) la facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejercerá mediante ley votada en Cortes;

b) los tributos han de basarse en la capacidad económica de las personas llamadas a satisfacerlos y en los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga tributaria;

c) los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumento de la política económica general, atender

a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional;

d) los actos de determinación de las bases legales y deudas tributarias gozan de presunción de legalidad, que sólo podrá destruirse mediante revisión, revocación o anulación practicadas de oficio o a virtud de los recursos pertinentes, etc.

2. Las exacciones públicas de Municipios y Provincias

En otro lugar de la mencionada Ley se consigna expresamente que las Provincias y los Municipios pueden establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las leyes.

Efectivamente, los entes territoriales locales, que en España son Provincias y Municipios, con autonomía reconocida en las Leyes fundamentales, y que se hallan regidos por los órganos colectivos que los representan, Diputación y Ayuntamiento, exaccionan sus tributos dentro del marco al efecto establecido en la Ley de Régimen Local vigente, cuyo texto es de 24 de junio de 1955, y en donde se determinan los principios fundamentales de toda la imposición municipal y provincial, que luego las propias Corporaciones locales desarrollan, mediante disposiciones generales contenidas en Ordenanzas fiscales por ellas mismas elaboradas, estableciendo los pormenores relacionados con cada concreta exacción. Y en dicha Ley se consigna que las exacciones públicas fundamentales de tales entes territoriales locales son:

a) Derechos y Tasas por aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales o provinciales destinadas al uso público o de común aprovechamiento, o por la prestación de servicios que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen especialmente por ellas.

b) Contribuciones Especiales por obras, instalaciones o servicios públicos municipales o provinciales.

c) Arbitrios, esto es, impuestos de carácter local, lo que incluye una variada gama cuyo detalle no puede ser tratado ahora.

3. Aumentos de valor producidos por obras realizadas por la Administración pública

Las obras realizadas por la Administración pública en cualquiera de sus esferas, estatal, provincial o municipal, y la instalación de servicios públicos de cualquier índole pueden llevar consigo beneficios especiales en favor de determinadas personas o grupos de personas, bien porque los terrenos inmediatos a tales obras o servicios aumenten especialmente de valor a consecuencia de aquella concreta obra, bien porque tales obras o servicios originen también beneficios especiales, aunque no sean precisamente plus-

valías inmobiliarias. Y entonces parece de razón, y lo demanda un elemental concepto de la justicia distributiva, que el costo de tales obras se pague principalmente o en su totalidad por aquellas personas que vienen especialmente beneficiadas como consecuencia de tales obras, pues sería injusto repartir ese costo entre todos los ciudadanos o entre todos los vecinos de un término municipal, haciéndolo recaer sobre la Caja colectiva, siendo así que la obra beneficia de manera especial a determinadas personas. Ello, pues, impone que se fije el importe de ese beneficio a fin de que el costo de la obra o servicio se haga repercutir en proporción al beneficio que cada persona especialmente beneficiada obtiene. Esto es lo que se llama en la terminología española Contribuciones Especiales, y a los sujetos pasivos de tal exacción, Contribuyentes Especiales.

Puede ocurrir, y de hecho sucede, que como consecuencia de la realización de tales obras o servicios se produzca un beneficio difuso para personas propietarias de fundos no directamente afectados por las obras, en razón de su lejanía, hallándose, por tanto, fuera de la zona afectada por la Contribución Especial. Pero si estos aumentos de valor obtenidos como consecuencia de tales obras o servicios se deben a la acción de la colectividad, es de razón que una parte al menos de tales plusvalías vuelva a la colectividad, es decir, a la Caja general del organismo público correspondiente. Y entonces, como no hay posibilidad de aplicar la Contribución Especial, ya que ni el contribuyente es especial ni se halla afectado de manera directa e inmediata por tales obras, el aumento de valor o plusvalía que se obtenga en su fundo podrá ser objeto de un impuesto especial que grave esa plusvalía. Y entonces cabe hacer aplicación de un impuesto que en el Derecho municipal español se denomina "Arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos", y vulgarmente conocido como "Arbitrio de Plusvalía", que tiene una regulación muy elaborada y que, viniéndose ya exaccionando desde el año 1919, en la actualidad se aplica en la mayor parte de los municipios urbanos, en donde se están produciendo importantes aumentos de valor de los terrenos como consecuencia de un fuerte desarrollo industrial, turístico y de promoción social.

El Arbitrio de Plusvalía se exacciona por los Municipios con ocasión de las transmisiones de terrenos, se hallen o no construidos, y ya se produzcan aquéllas *inter vivos* o *mortis causa*, a no ser en los casos en que se trate de terrenos propiedad de personas jurídicas colectivas, pues entonces se practica una liquidación cada diez años sobre la base de los incrementos de valor que en este tiempo se hayan producido en los terrenos de su pertenencia.

El tipo impositivo no puede exceder del 25 por 100 de los incrementos de valor apreciados, tomando como fecha inicial de ese período impositivo aquella en que el terreno se adquirió, y como fecha final la que da lugar a la transmisión, valorando el terreno en una y otra fecha para determinar el incremento de valor o plusvalía, que es la base de la imposición. Este período impositivo, cuando se trata de personas jurídicas colectivas, habrá de atenerse al plazo legal establecido al efecto, diez años, para llevar a

cabo las liquidaciones periódicas. En las Leyes especiales de Madrid y Barcelona este tipo impositivo puede llegar hasta el 50 por 100 del incremento de valor o plusvalía.

Para facilitar su aplicación y ofrecer mayor seguridad jurídica al contribuyente, cada tres años se han de aprobar unos Indices trienales de valor corriente en venta de los terrenos que elabora el Ayuntamiento, y que son expuestos al público para su posible impugnación.

Como antes se ha indicado, el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos o Plusvalía, en España se realiza por los Municipios y hoy se halla muy extendido con resultados bastante importantes desde el punto de vista económico. El Estado no ha hecho aplicación del Impuesto de Plusvalía, no obstante haberse dictado en 1964 una Ley por virtud de la cual puede el Estado llevar a cabo esta exacción en aquellos casos en que se produzca incremento de valor y no haya sido objeto de imposición municipal. Tampoco aplica las Contribuciones Especiales, aunque últimamente se ha elaborado un Proyecto al efecto.

4. Las Contribuciones Especiales en España

Las Contribuciones Especiales se instauraron en España por Real Decreto de 31 de Diciembre de 1917. En el preámbulo del mismo se decía que había especial empeño en conservar no sólo los principios, sino los mismos términos del Proyecto de 1910 en el que la base de tal exacción se enunciaba diciendo que “las Corporaciones municipales no pueden imponer gravámenes para favorecer con sus ingresos intereses particulares” o, como luego había de decir Flores de Lemus al redactar su Proyecto de Exacciones municipales de 16 de julio de 1918, “aquellas Corporaciones ni pueden exigir gravámenes ni emplear las rentas de que disponen para las atenciones generales del municipio en favorecer especialmente intereses económicos particulares”.

La regulación legal de las Contribuciones Especiales viene siendo desde 1918 prácticamente la misma con ligeras modificaciones. Pero, pese al correcto y justo principio en que se basan y a la magnífica estructura normativa de los preceptos por los que se vienen rigiendo en España, es lo cierto que aquéllas han rendido en la práctica resultados no muy halagüeños.

La razón de ello se encuentra indudablemente en las dificultades que entraña la aplicación de los preceptos legales. Principalmente las llamadas “Contribuciones Especiales por incremento de valor”, que se imponían como de obligada aplicación para las Corporaciones locales, resultan muy expuestas a controversias y litigios. Establecer las áreas afectadas, así como determinar un aumento de valor futuro e hipotético es algo que se halla abierto a toda clase de impugnaciones. Y de ahí que, a pesar de la obligatoriedad de esta clase de Contribuciones Especiales, la inmensa mayoría de las Corporaciones locales no las han aplicado, y se han limitado a establecer las de beneficios especiales. Y en muchos de los casos en que

han hecho uso de las Contribuciones Especiales por aumentos de valor, han fijado de antemano las cuotas que asignaban a cada contribuyente y luego fijaban el incremento de valor tal que, al tomar el 90 por 100 del mismo, se llegaba a las cuotas previamente asignadas.

Estas dificultades han creado un clima de oposición entre las Corporaciones locales, en general, a la aplicación de las Contribuciones Especiales por aumentos determinados de valor de las fincas afectadas, pidiendo casi unánimemente que se refundan ambas contribuciones, suprimiendo las de incremento de valor, que se establezcan unos porcentajes fijos en cuanto a las diversas clases de obras y se fijen en la Ley los módulos conforme a los cuales hacer el reparto.

Parece incuestionable que el incremento de valor que produzca en un terreno una determinada obra municipal es teóricamente la base más justa para el reparto de las Contribuciones Especiales. Ni la línea de fachada, ni el volumen edificable, ni el líquido imponible, solos cada uno de ellos o en conjunción con otros módulos, podrán teóricamente llegar a la justicia en el reparto que ofrece el incremento de valor. Pero en la práctica resultan de difícil aplicación aquellos principios, y al no poder conseguir establecer procedimientos objetivos para fijar hasta dónde alcanzan los aumentos de valor producidos por la obra; para determinar el valor de cada finca, así como los aumentos de valor que en la misma se produzcan, influido, además, todo ello por circunstancias múltiples en el modo de poder hacer efectivos tales aumentos, se vienen a producir situaciones en que la justicia distributiva sale malparada y se da pie a constantes reclamaciones y recursos que enturbian las relaciones entre Administración y administrados, originando un instintivo rechazo de dichas Contribuciones Especiales.

5. Tendencia actual a modificar el texto legal que regula las Contribuciones Especiales

Sin entrar en el pormenor de modificaciones de algunos preceptos actuales, nos limitamos aquí a apuntar las directrices que parecen ser básicas para una nueva regulación de las Contribuciones Especiales. Estas normas generales pueden concretarse en los puntos siguientes:

1.º Declaración legal de que la realización de determinadas obras, instalaciones o servicios realizados por los Ayuntamientos lleva ya consigo, sin necesidad de prueba alguna, la producción de un beneficio especial que fundamenta la imposición de dichas Contribuciones Especiales. Estas obras, instalaciones o servicios han de enumerarse de un modo casi exhaustivo, aun cuando no como *numerus clausus*, dejando abierta la puerta para que pueda ser incluida alguna obra, instalación o servicio análogo y no incluido en la enumeración.

2.º Establecer como obligatoria la imposición de las Contribuciones Especiales en las obras que se determinen, enumerando también las que, en razón de su carácter general, pueden no dar lugar a la imposición de las

Contribuciones Especiales tales, por ejemplo, el establecimiento de fuentes públicas, etc.

3.º Fijar de antemano en la Ley los tipos de imposición concretos sin necesidad de tener que estimar en cada caso los incrementos de valor, aun cuando pueda permitirse que las grandes Corporaciones municipales, en donde el aparato administrativo y técnico está suficientemente capacitado para ello, puedan imponer las Contribuciones Especiales tomando como base el aumento de valor, en vez de los tipos establecidos por el legislador para cada clase de obra. En orden a la fijación de estos tipos impositivos como base automática para el reparto de las cuotas, pudieran establecerse los siguientes:

a) *Obras de apertura y urbanización de nuevas calles, o ensanche de las mismas.* En estos casos se repartirá entre los contribuyentes especiales el 90 por 100 del costo de las obras, entendiéndose por contribuyentes especiales a este efecto los propietarios de los terrenos, estén o no edificados, que se hallen comprendidos entre la línea de fachada a la calle y la del fondo de la manzana; y si ésta no estuviera determinada, dentro de un fondo de 30 metros, asignándose a los terrenos afectados que no sean fronteros a la calle las cuotas que se fijan a los que den frente a la vía, pero reducidas en un 50 por 100.

b) *Obras de instalación de aceras.* Si la anchura de las mismas no excede de dos metros, se repartirá el costo íntegro de tales obras entre los propietarios de los terrenos fronteros a la vía pública en proporción a la línea de fachada de su propiedad. Si excede de dos metros deberán satisfacer, además, el 90 por 100 del costo de lo que exceda de aquella anchura de dos metros.

En los casos de renovación de aceras se satisfará solamente el 50 por 100 del costo total de las mismas, cualquiera que sea su ancho.

c) *Primera instalación del pavimento de calles.* Se repartirá el 90 por 100 del costo de las obras entre los propietarios de los terrenos fronteros a la calle y en proporción a la línea de fachada.

d) *Obras de primera renovación del pavimento.* Sólo se impondrá el 50 por 100 del costo; y en las sucesivas renovaciones se impondrá igual porcentaje siempre que hayan transcurrido quince años desde que terminó la obra anterior.

e) *Obras de establecimiento de redes de distribución de agua a domicilio o de su renovación, y primer establecimiento o renovación del alcantarillado.* Se distribuirá el 90 por 100 del costo entre los propietarios de los terrenos, estén o no edificados, que hayan de acometer a la red, y en relación a la superficie de cada uno si en todos los terrenos se permitiese por Ordenanza la edificación a la misma altura. En caso de alturas distintas se tendrá en cuenta el volumen de edificación permitida en cada terreno.

f) *Obras de instalación de jardines.* El tipo será de un 30 por 100 del costo de las obras entre aquellos propietarios cuyos terrenos den frente

a los jardines y en proporción a la línea de fachada. Cuando tales terrenos tuvieran una profundidad superior a 50 metros de fondo sólo se computará a efectos de reparto la porción hasta los cincuenta metros, dejándose a salvo situaciones especiales en que haya un manifiesto interés general sobre el interés privado.

g) *Obras de instalación de alumbrado público.* Se repartirá un 50 por 100 entre los propietarios de los terrenos fronteros a la vía pública donde se haga la instalación y en proporción a la línea de fachada.

4.º Establecer la documentación que ha de integrar cada expediente de Contribuciones Especiales, expediente que habrá de exponerse al público para su conocimiento, y debiendo hacerse la notificación de las bases del reparto a cada uno de los contribuyentes.

5.º Regular de una manera mucho más completa la constitución y actuación de la Asociación de Contribuyentes, a la que se le debe permitir hacerse cargo de la ejecución de las obras, las cuales habrán de llevarse a cabo, en todo caso, sobre el proyecto elaborado por la Administración municipal o, al menos, sobre proyecto presentado y aprobado por ésta, y siempre bajo la dirección técnica de la misma.

6.º Otorgar facilidades para que las cuotas puedan satisfacerse en pagos fraccionados.

Con estas modificaciones y otras de detalle a las que aquí no es posible descender, se estima que podrá conseguirse una mayor aplicación de las Contribuciones Especiales con un rendimiento muy superior al que en la actualidad se viene obteniendo en las mismas.

6. *El reparto de los costos de urbanización según la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, llamada generalmente Ley del Suelo, ha tratado de abordar desde perspectivas nuevas el problema de la realización de las actividades urbanísticas y el reparto de los costos que las mismas originan entre aquellos que más directamente reciben el beneficio que de las mismas se deriva. Las Contribuciones Especiales siguen manteniéndose en la Ley del Suelo, pero no ya como base del reparto de los costos de la obra urbanizadora, sino como un medio que tal vez pase pronto a un lugar secundario al ser aplicados otros sistemas de ejecución de tales obras en dicha Ley previstos. La Ley del Suelo ha superado los insuficientes medios jurídicos de las Contribuciones Especiales para facilitar la realización y puesta en ejecución de los Planes y Proyectos de urbanización a través de una nueva normativa que se asienta en los siguientes principios básicos:

a) *Actuación de la iniciativa privada para la realización de la obra urbanística.* A tal efecto, y como se dice en el preámbulo de dicha Ley, para fomentar la gestión privada se admite que los Planes sean ejecutados por

los propietarios que hubieren de sufragar total o parcialmente su costo, sometidos a la dirección y fiscalización de la Administración pública. Para ello otorga no sólo facilidades de orden jurídico, sino importantes beneficios de orden fiscal cuando en la realización de las obras y servicios se acomoden a los preceptos que la Ley consigna.

b) *Reparto de cargas y beneficios entre propietarios afectados por la obra urbanizadora.* Este es el principio fundamental en que se asientan los Sistemas de ejecución de que luego se hará mención. El propio legislador consigna que tales Sistemas responden al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización como compensación y dentro del límite que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificación. No cabe duda, sigue diciendo, de que así quedarán solucionadas, en grado máximo, las actuales dificultades que se oponen a la obra urbanizadora.

Los Sistemas que establece la Ley del Suelo en orden a la ejecución de las obras de urbanización y al reparto entre los afectados de las cargas que la urbanización comporta y de los beneficios que de la misma se originen, son los siguientes:

1. *Sistema de cooperación.* Se parte en este Sistema de la base de que la iniciativa individual debidamente estimulada y dirigida es insustituible, y que hay que estimular la urbanización y edificación por los mismos propietarios interesados. Este sistema será de especial aplicación a zonas de la ciudad que ofrezcan un porvenir inmediato.

2. *Sistema de expropiación.* En este Sistema la Administración expropia, bien para realizar ella las obras, bien para hacerlo a través de un concesionario, la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono. Estos terrenos cumplen dos objetivos: atender las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización, y procurar una reserva de ellos con vista al futuro.

3. *Sistema de compensación.* En este Sistema se ofrece a los propietarios de un polígono la oportunidad de transformar los terrenos en solares, vinculándolos al resultado de la gestión urbanística mediante un régimen de compensación que puede ser promovido por ellos mismos o por la Administración.

4. *Sistema de cesión de viales.* Este Sistema, que ya se aplicó con anterioridad en España, se vigoriza ahora en la Ley del Suelo imponiendo a los propietarios la obligación de aportar los terrenos destinados a viales y zonas verdes, debiendo además costear las obras de urbanización en grado semejante al señalado para el régimen de cooperación, pero con la diferencia de que serán sufragadas mediante Contribuciones Especiales, permitiéndose en cuanto a éstas su exacción anticipada, lo que habrá de facilitar la eficacia del tributo. Y en efecto, el artículo 183 de la Ley del

Suelo dispone que cuando las obras, instalaciones o servicios adjudicados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o cosas determinadas o se aprovecharan de un modo especial por los mismos, aunque no existieran aumentos determinados de valor, la imposición de las Contribuciones Especiales será como máximo del 90 por 100 del costo total con carácter uniforme.

No resulta posible entrar en la glosa de cada uno de los Sistemas conforme a los cuales se puede llevar a cabo la obra urbanizadora procurando el reparto de costos en proporción a los beneficios que obtengan los propietarios afectados. Y por ello se transcriben en Anexo los artículos correspondientes, desde el 113 al 130, inclusive, de la mencionada Ley de 12 de mayo de 1956, que permiten conocer las interesantes soluciones que allí se establecen y que están ya aplicándose, habiéndose dictado como complemento de tales preceptos, y para facilitar la redistribución de los terrenos, en su caso, un Reglamento de Reparcelación aprobado por Decreto de 7 de abril de 1966, que consta de 48 artículos, dos Disposiciones adicionales, otras dos Transitorias y una Disposición final, diciendo en su preámbulo: "La reparcelación se articula como un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación y, sobre todo, para contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios que a tal efecto se encuentran sometidos a una gestión común. De este modo las superficies destinadas a viales, zonas verdes o espacios libres se aportan por los propietarios equitativamente, sin enriquecimientos torticeros de algunos a costa de los demás. Y el beneficio del planeamiento llega también en proporción equilibrada a todos los interesados". En otro lugar consigna que se trata "de un instrumento delicado de alta técnica que roza la temática de la función social de la propiedad".

Estas son las líneas generales del derecho positivo español vigente en relación con el problema de la cooperación de los propietarios afectados por las obras y servicios de carácter urbanístico a la realización de las mismas, sobre la base de un reparto equitativo de cargas y beneficios producidos a consecuencia de dichas obras y servicios.

ANEXO

**SISTEMA DE ACTUACION SEGUN
LA REGULACION QUE SE HACE EN LA
LEY DEL SUELO
DE 12 DE MAYO DE 1956**

CAPITULO II

SISTEMAS DE ACTUACION

Sección primera: Disposiciones generales

Artículo 113. 1. Los Planes de urbanismo podrán ejecutarse por cualquiera de los sistemas siguientes:

- a) Cooperación.
- b) Expropiación total de los terrenos.
- c) Compensación.
- d) Cesión de terrenos viales.

2. El Ayuntamiento u órgano gestor elegirá el sistema o sistemas aplicables a la población y a cada uno de sus sectores, según las necesidades, medios económicos-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias.

3. Si el Plan de ordenación no precisare el sistema que haya de seguirse en un polígono o no lo acordare el órgano gestor de la urbanización, tendrán carácter preferente:

- a) El de cooperación, cuando se trate de sectores o vías de nueva urbanización.
- b) El de cesión de terrenos viales, con imposición de contribuciones especiales, cuando se tratase de sectores parcialmente urbanizados y edificados.

Artículo 114. 1. Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes; y en el caso de que las fincas estuviesen arrendadas, los propietarios podrán exigir de los arrendatarios lo que procediere conforme a la legislación de arrendamientos. Los gastos que la liberación y concentración de gravámenes lleven consigo serán sufragados con cargo al proyecto de urbanización.

2. La disminución que en relación con estas obligaciones hubiere de autorizarse por las Corporaciones u órganos gestores de la urbanización deberá ser aprobada previamente por la Comisión provincial de Urbanismo, la cual podrá otorgarla en los siguientes casos:

a) En polígono de extensión cuando la diferencia entre el valor inicial y el urbanístico de los terrenos fuera inferior al coste de la urbanización que hubieren de satisfacer los propietarios.

b) En polígonos de reforma interior, cuando dichos gastos fueren superiores a la diferencia entre el valor urbanístico o comercial de los inmuebles antes de la urbanización y después de ella.

3. Los propietarios podrán ofrecer, y los Ayuntamientos aceptar, que el pago de los gastos de urbanización a cargo de los primeros, se efectúe en terrenos, valorados con arreglo a la presente Ley, radicados en el mismo u otros sectores.

Sección segunda: Sistemas de cooperación

Artículo 115. 1. En virtud del sistema de cooperación, los propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o manzana deberán, dentro de los límites señalados en esta sección:

a) Ceder gratuitamente la superficie vial.

b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parques y jardines públicos.

c) Contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas, en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación.

2. Los solares deberán ser edificados en los plazos que se fijen.

Artículo 116. 1. El terreno vial que los propietarios habrán de ceder gratuitamente será, para cada manzana, el correspondiente a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación.

2. Cuando la anchura de la calle, avenida o plaza fuere superior a doce metros, no sobrepasará la que resulte de aplicar al frente de alineación una profundidad equivalente a los dos tercios de la altura máxima edificable sobre el solar.

3. Si la parcela estuviese emplazada en un cruce de calles, la obligación de ceder abarcará igualmente la parte del cruce comprendida entre las prolongaciones de los ejes de las calles, con la misma limitación del párrafo anterior.

4. El terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca, si lo fuere de una altura que no exceda de cinco plantas, pudiéndose incrementar hasta un 15 por 100 para las fincas con vistas sobre el parque o jardín y hasta un 12 por 100 para las radicadas a 300 metros del perímetro

exterior del mismo, o en la proporción mayor correspondiente, si se permitiera rebasar aquel volumen de construcción.

5. Si la división parcelaria diere lugar a cesiones desproporcionadas respecto de cada propietario, el que se considere perjudicado podrá solicitar la reparcelación de los terrenos.

Artículo 117. 1. Las obras de urbanización que habrán de costear los propietarios serán las de explanación, encintado y pavimentación definitiva de las aceras y calzada alcantarillada, drenaje, alumbrado público y redes de suministro de agua, electricidad y gas, si lo hubiere, plantaciones de arbolado y jardinería y elementos decorativos precisados en el planeamiento, salvo lo que se derive de los convenios establecidos con los organismos, compañías o empresarios concesionarios de servicios públicos.

2. Cuando la anchura de las vías y plazas que se hubieren de urbanizar excedieran de doce metros, los propietarios abonarán el coste en la proporción señalada por los párrafos 2 y 3 del artículo anterior, y el exceso corresponderá al Ayuntamiento.

3. Si existiesen terrenos destinados a edificios o servicios públicos, la urbanización de las vías a que den frente será sufragada por las entidades públicas titulares de aquéllos en la proporción que les corresponda.

4. Los propietarios de los terrenos tendrán derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua, electricidad y gas, con cargo a las Empresas que prestaren los servicios, salvo la parte en que deban contribuir los usuarios, según la reglamentación de aquéllos.

Artículo 118. 1. Acordada por el Ayuntamiento la declaración de interés inmediato de la urbanización y edificación de un polígono o manzana serán citados los propietarios e informados de las características del régimen de cooperación.

2. En el plazo de dos meses, el propietario, propietarios o, en su caso, la asociación administrativa de la manzana o sector de que se tratare, podrán manifestar a la Corporación municipal su aceptación del régimen de cooperación y el compromiso de cumplir lo preceptuado en el artículo 115.

3. Transcurrido el plazo sin efectuarlo o si la aceptación fuere suscrita por quienes representen proporción inferior al 60 por 100 de la superficie o valor de los terrenos, el Ayuntamiento los expropiará y urbanizará y enajenará los solares resultantes.

4. Cuando alguno de los propietarios aceptare el régimen de cooperación, podrá ser excluido de la expropiación.

Artículo 119. 1. Los solares resultantes de la urbanización serán edificados en los plazos que señalare la declaración de interés inmediato de la urbanización y edificación de la manzana o polígono.

2. Si los solares no se edificaren en los plazos fijados quedarán sujetos a expropiación.

Artículo 120. 1. Las disposiciones de esta Sección serán aplicables a las Empresas que se dediquen a la urbanización y edificación, en las mismas condiciones establecidas para los propietarios individuales o asociados.

2. Unos y otros podrán cumplir sus deberes a través de Empresas urbanizadoras que sufraguen y, en su caso, ejecuten las obras, mediante las compensaciones que convengan con los propietarios, que podrán consistir en la cesión de terrenos o del todo o parte de los beneficios económicos que les correspondieren.

Sección tercera: Sistema de expropiación

Artículo 121. 1. Los Ayuntamientos y demás Corporaciones públicas y personas privadas a quienes autorice la Comisión Central de Urbanismo, podrán emprender o reservar la urbanización de un sector completo y expropiar uno o varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial.

2. Los terrenos incluidos en el polígono que se delimite a efectos expropiatorios habrán de corresponder a sectores comprendidos en el Plan general de ordenación urbana.

3. Las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el polígono, quedarán también sometidos al régimen de expropiación.

4. El polígono de expropiación se determinará mediante proyecto aprobado con sujeción al artículo 32.

Artículo 122. Cuando se declare un polígono dentro del sistema a que se refiere esta sección, el expropiante podrá optar entre seguirla individualmente para cada propietario o aplicar el procedimiento de tasación conjunta con arreglo a estas normas.

1.^a El proyecto de expropiación será expuesto al público para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos.

2.^a Informadas éstas por el Ayuntamiento, se elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

3.^a El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, ante la propia Comisión Central.

4.^a Sobre las fincas comprendidas total o parcialmente en el polígono aprobado no se podrá realizar construcción alguna ni modificar las exis-

tentes sin autorización expresa del Ayuntamiento, en la forma que indican los artículos 46 y 47.

Artículo 123. 1. El adquirente de los terrenos expropiados, cuando éstos no se incorporen al patrimonio municipal del suelo como reserva, deberá acometer, realizar la urbanización y, en su caso, la edificación, en el tiempo y modo previstos en el proyecto que haya legitimado la enajenación forzosa, con aplicación, en caso contrario, de lo dispuesto en el artículo 151.

2. En todo caso, será a cargo del beneficiario de la expropiación la cesión de los terrenos viales y de los dedicados a parques y jardines y la ejecución de todas las obras de urbanización.

3. En los proyectos de expropiación se proveerán aquellos supuestos en que hayan de ser objeto de cesión gratuita u onerosa, terrenos destinados a edificios públicos o a fines de notorio interés social.

Sección cuarta: Sistema de compensación

Artículo 124. 1. El sistema de compensación es aquel en el que los propietarios de terrenos de uno o varios polígonos se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación, con solidaridad de beneficios y cargas, bajo una gestión, a cuyo efecto constituirán una Junta de compensación, con personalidad propia y plena capacidad jurídica.

2. Los propietarios, al incorporar sus terrenos a la gestión común, fijarán las bases de su derecho, cuya cuantía estará determinada por el valor de los terrenos de su propiedad y demás aportaciones que en su caso realizaren.

3. A dicha gestión común podrán incorporarse:

- a) Los Ayuntamientos y órganos urbanísticos.
- b) Las Empresas urbanizadoras que aporten total o parcialmente los fondos necesarios para urbanizar, en las condiciones que se determinen.

4. El señalamiento de polígonos a que se refiere esta sección y el modo de actuar en cada uno de ellos se determinará en el correspondiente proyecto.

5. La aprobación de los proyectos de compensación requerirá los mismos trámites que la de los Planes de ordenación urbana.

6. La iniciativa del sistema de compensación podrá ser adoptada por los Ayuntamientos, por los órganos urbanísticos o por los propietarios.

Artículo 125. 1. Si la iniciativa partiere de los propietarios, habrán de representar, cuando menos, el 50 por 100 del valor de la propiedad afectada y obtener del Ayuntamiento la delimitación del polígono y aprobación del sistema, previa presentación de los documentos necesarios para determinarlo.

2. Cuando los propietarios representasen el 60 por 100 de la propiedad total del polígono o polígonos afectados, todos los terrenos comprendidos en aquéllos quedan vinculados a la gestión común, constituyendo por sí solos la Junta de compensación.

3. Todos los propietarios incluidos en el polígono podrán incorporarse a la Asociación en el plazo que se señale por el Ayuntamiento al aprobar el polígono, transcurrido el cual la Junta de compensación procederá a la expropiación forzosa de los terrenos no incorporados.

4. En todo caso, los propietarios podrán solicitar del Ayuntamiento u órganos urbanísticos la constitución de una Sociedad mixta.

Artículo 126. Cuando la iniciativa del proyecto de compensación fuera del Ayuntamiento o de los órganos urbanísticos, podrán:

a) Invitar a los propietarios a que constituyan una Junta de compensación en los términos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo anterior.

b) Invitar a los propietarios a que constituyan la Junta de compensación en los términos señalados en el párrafo 2 del artículo anterior expropiando el Ayuntamiento la parte restante.

c) Constituir con los propietarios una Asociación mixta sobre las bases propuestas por el Ayuntamiento, que, si no fueran aceptadas, darán lugar a que éste pueda proceder a la expropiación forzosa de terrenos de los propietarios disconformes o desistir del sistema de compensación.

Artículo 127. 1. La Junta de compensación podrá concertar créditos para realizar las obras de urbanización, con la garantía de los terrenos incluidos en el polígono.

2. Si la Junta de compensación obtuviera beneficios como resultado de su gestión urbanística, una vez deducidos los gastos de gestión, proyecto y urbanización, se distribuirán entre los propietarios en la medida en que hubieren contribuido a los gastos.

3. Cuando se hubieren emitido títulos, los beneficios se distribuirán entre los poseedores de éstos y los propietarios indicados en el párrafo anterior, en la proporción que se establezca.

Artículo 128. 1. El incumplimiento por parte de los propietarios de las obligaciones que hubieren contraído motivará la expropiación de los terrenos por la Junta de compensación, mediante pago del 75 por 100 de su valor inicial, más el importe de las obras de urbanización abonadas por el interesado.

2. En caso de incumplimiento por parte de la Junta de las condiciones aprobadas, el Ayuntamiento podrá exigir su representación en la misma o podrá expropiar la totalidad o parte del polígono de compensación.

3. En dicho caso, se permitirá a los propietarios que hayan cumplido sus compromisos, que continúen con iguales beneficios bajo la administración del organismo que urbanice.

Sección quinta: Sistema de cesión de terrenos viales

Artículo 129. 1. En virtud del sistema regulado por la presente sección, los propietarios deberán ceder al Ayuntamiento los terrenos viales y los destinados a parques y jardines, conforme a lo dispuesto en el artículo 116.

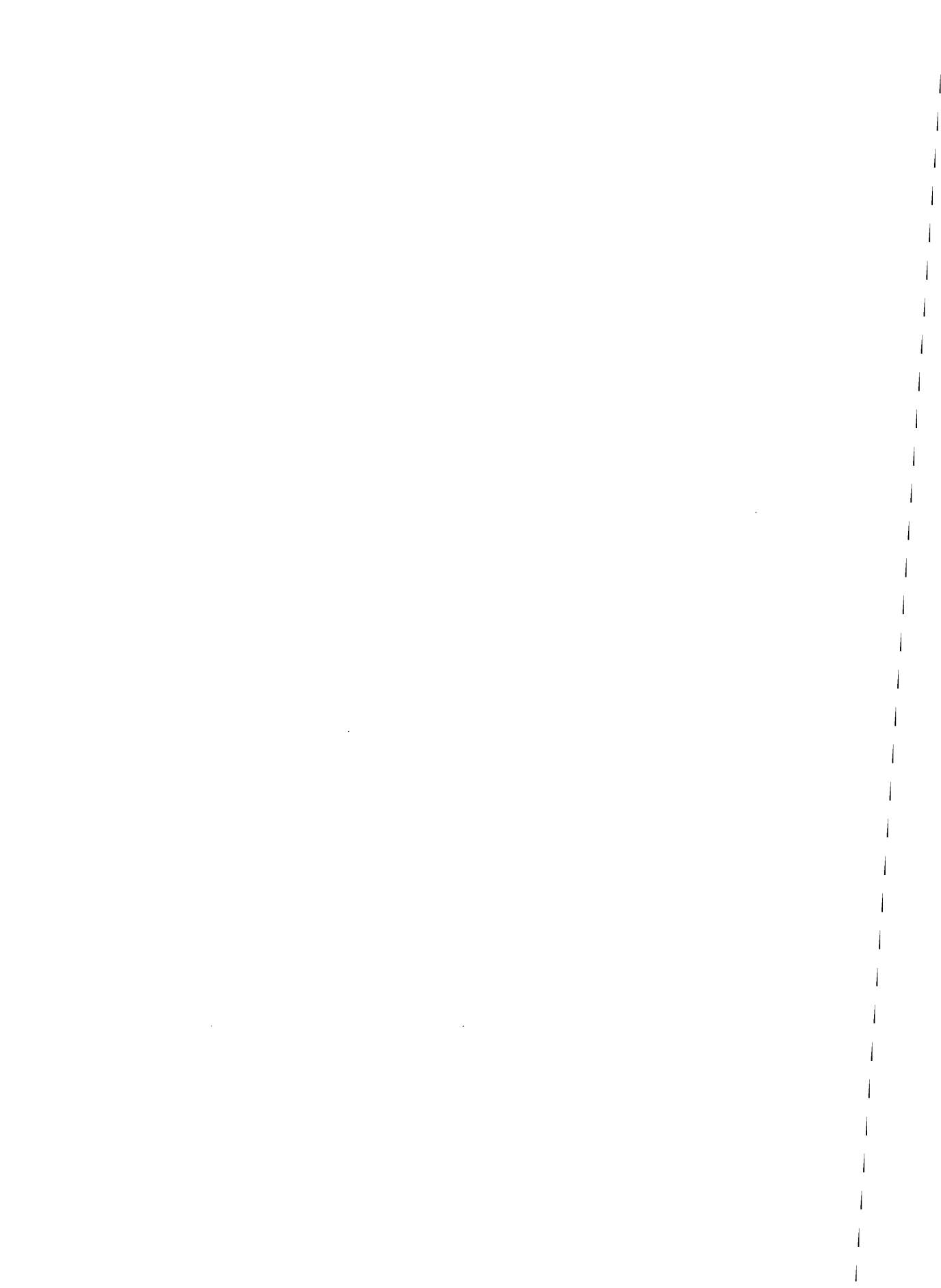
2. Los terrenos destinados a edificios y servicios públicos habrán de ser adquiridos, atendida su finalidad, por quien corresponda, mediante indemnización.

3. Los terrenos destinados a la edificación privada quedarán de propiedad de sus titulares.

Artículo 130. 1. Las obras de urbanización que se ejecutaren bajo el régimen de cesión comportarán la aplicación de contribuciones especiales.

2. Acordada la ejecución de las obras, el Ayuntamiento podrá exigir con seis meses de anticipación el pago de las contribuciones especiales que hubieren de devengarse, en proporción a los gastos que para el mismo período se prevean.

3. El Ayuntamiento no podrá dejar de imponer y percibir las contribuciones especiales en ningún caso.



**EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA
DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES
ESPECIALMENTE BENEFICIADOS
POR LA OBRA PÚBLICA, EN LA FINANCIACIÓN
DE LA MISMA**

Comunicación presentada por
D. JUAN JOSE FERNANDEZ-VILLA
Y DORBE
SECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO
DE MADRID

Para el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal, los Ayuntamientos han de llevar a cabo una amplia y variada actividad, dentro del vasto marco de competencias que les señale la Ley, para lo cual cuenta con los fondos que les proporcionan los ingresos municipales, y dentro de ellos las exacciones municipales principalmente. Ahora bien, dentro del campo de su competencia las Corporaciones han de realizar obras, instalaciones o servicios que además de servir al interés general, benefician a particulares sin que medie actividad alguna por parte de los mismos. El sistema para conseguir que este beneficio deje de ser un enriquecimiento indebido es hacer participar a los beneficiarios en la financiación de la obra de que se trate.

La legislación española dentro de las exacciones municipales prevé la figura de las contribuciones especiales como medio para obligar a estas personas a que satisfagan la parte que, como beneficiarios directos de las mejoras pueda corresponderles en virtud de ser propietarios de fincas sobre las que incidan las ventajas de estas obras o servicios, evitando así que el coste total de las obras, instalaciones o servicios sea satisfecho con cargo a los demás ingresos de que se nutre la Hacienda municipal, con lo que el gasto repercutiría sobre los demás contribuyentes que no han obtenido beneficio especial alguno como consecuencia de estas mejoras.

Aparte de esta principal figura de las contribuciones especiales la Ley establece otras dos exacciones que le permiten resarcirse en parte de estos gastos. Son estas dos figuras: el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, conocido como arbitrio de plusvalía, y las tasas por prestación de servicio.

Dada la importancia primordial que presentan las contribuciones especiales haremos unas breves consideraciones sobre la evolución que las mismas han seguido últimamente para tratar de señalar el sentido en que ésta ha de continuar en el futuro.

En la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, las contribuciones especiales presentan una doble configuración basada en un doble fundamento: contribuciones especiales por aumento de valor, y contribuciones especiales por beneficio especial.

La diferenciación práctica de ambas modalidades ha resultado siempre difícil en alto grado, ya que todo aumento de valor produce un beneficio

y todo beneficio especial lleva consigo un aumento de valor, pero esta dificultad se acusa aún más en los casos en que simultáneamente han tenido que aplicarse las dos clases de contribuciones especiales.

Esta dificultad, unida a otros inconvenientes de tipo práctico, han hecho que las contribuciones especiales hayan experimentado una notable evolución que ha tendido al establecimiento de una nueva regulación sobre un único fundamento, el del beneficio especial que las obras instalaciones o servicios produzcan a personas determinadas.

El primer cambio en la concepción primitiva de las contribuciones especiales se produce en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que establece la imposición por contribuciones especiales cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficien especialmente a personas o clases determinadas, o se provocasen de un modo especial por las mismas, aunque no existieran aumentos determinados de valor. Aquí ya se observa que se ha prescindido de esta diferenciación entre el aumento de valor y el beneficio especial, pero esta tendencia ha cristalizado ya de forma más concreta en la Ley Especial del Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963 y en la Ley 48/1966 sobre Modificación Parcial del Régimen Local, la cual en su artículo 9.º señala que se establecerán contribuciones en razón del beneficio especial que las obras, instalaciones o servicios que originen aquéllas, reporten a personas determinadas, independientemente de que dicho beneficio pueda fijarse o no en cantidad concreta.

La actual tendencia progresiva recogida ya en la Ley del Suelo y en la Ley Especial de Municipio de Madrid de financiar, e incluso realizar, las obras de urbanización a través de la iniciativa privada, y aún de la gestión pública, ha dado lugar a la aparición de nuevas figuras llamadas cánones de urbanización que no son sino una desfiguración, o una configuración si se prefiere, de las contribuciones especiales que se convierten en un sistema de distribución de costes que habrán de ser abonados por los propietarios afectados en función del beneficio especial obtenido por adelantado.

La Ley del Suelo, como recoge Federico Romero Hernández (1) representa un avance considerable al fijar los cuatro sistemas de actuación para la ejecución de los planes de urbanismo (cooperación, expropiación, compensación y cesión de viales), en comparación con el sistema de contribuciones especiales. Esta Ley lo que pretende es convertir la urbanización en una facultad de carácter público y ello afecta el fundamento mismo de las contribuciones especiales. La Ley establece una escalonada serie de valores (inicial, expectante, urbanístico y comercial) cuyos beneficios se aplican a la financiación de las obras de interés público, consiguiéndose así su distribución entre la comunidad toda y evitando su acaparamiento por un grupo determinado de personas.

(1) *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 128.

En el sistema de ejecución por expropiación no cabe la aplicación de contribuciones especiales puesto que toda la actuación corresponde a la Administración que expropia tanto los viales como la zona verde y la edificable con lo que se consigue lo mismo que pretenden las contribuciones especiales: la distribución entre la comunidad del beneficio que reporta el urbanismo.

En los sistemas de cooperación y compensación la participación del particular en la financiación de la obra se consigue más directamente y con mayor agilidad económica mediante la aportación de cantidades para costear las obras de urbanización, las cuales vienen a constituir un anticipo de la cuota contributiva especial que pudiera liquidarse más tarde.

En estos casos el canon a satisfacer constituye una desfiguración de la contribución especial, lo que hace pensar que su naturaleza no pertenece propiamente al campo de la imposición, sino que se trata de un sistema de mera distribución de costes y no de atribución individual de cuotas, como defendió el profesor del Valle Alonso, en el Seminario que sobre "Actuación de las Contribuciones Especiales", se celebró el pasado mes de enero en el Instituto de Estudios de Administración Local.

En el sistema de cesión de terrenos la Ley del Suelo refuerza la propia contribución especial con el cobro anticipado y la cesión obligatoria de los terrenos destinados a viales.

En este mismo Seminario, insistiendo en la búsqueda de la mayor justicia en el reparto de la carga y de la máxima comodidad del contribuyente, se estudió y aceptó la posibilidad, cuando se trate de servicios, de recargar las tarifas de los mismos con el fin de que el gravamen pueda diferirse en el tiempo en forma periódica más acorde con la capacidad económica de los contribuyentes. He aquí, pues, otra nueva etapa de contracción que se apunta en la evolución de las contribuciones especiales cuyo máximo inconveniente es la dificultad de su aplicación práctica.

Para la determinación del área beneficiada por las obras que han de motivar la imposición de contribuciones especiales ha venido aplicándose el criterio, que podría calificarse de restrictivo, de colindancia con la obra, instalación o servicio, o de posibilidad de utilización de la obra y servicio que se trate; sin embargo, este criterio no es el más apropiado para la más justa distribución de los costes en relación con el beneficio obtenido, ya que únicamente tiene en cuenta uno de los factores en función del cual puede determinarse el beneficio, olvidando otros muchos como puede ser la superficie edificada o el volumen de edificación. En este sentido constituye un notable avance la redacción del artículo 9.º de la Ley 48/1966 de 23 de julio sobre Modificación Parcial del Régimen Local, en el que se ordena la aplicación de los criterios apuntados de metros lineales de fachada, superficie edificable y volumen de edificación, completando esta enumeración con una amplia y genérica expresión cual es "u otra unidad análoga, técnicamente adecuada". A mayor abundamiento el mismo artículo prevé

a continuación la fijación de coeficientes de corrección que garanticen la equidad en la distribución de la carga.

Todas estas modificaciones y retoques experimentados por las contribuciones especiales ponen de manifiesto las dificultades e inconvenientes prácticos de esta forma impositiva municipal que va perdiendo en gran parte su primitiva configuración, llegando incluso a dar nacimiento a otras formas de resarcimiento por parte de la Administración de los costes originados por las diversas obras, instalaciones o servicios, como son los llamados “cánones de urbanización” en los que como queda indicado se desdibuja el primitivo carácter de imposición municipal de las contribuciones especiales.

Otra exacción municipal complementaria de las contribuciones especiales para el logro de esta finalidad de resarcimiento por parte de la Administración es, como quedó indicado, el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, conocido más brevemente como arbitrio de plusvalía.

Este arbitrio municipal grava, cuando se produce alguna transmisión el aumento de valor que experimentan los terrenos, como consecuencia de las diversas obras que la Administración va realizando, o de las instalaciones o servicios puestos en funcionamiento. Como puede apreciarse se da una coincidencia en cuanto al fundamento de este arbitrio y el de las contribuciones especiales, de aquí que se produzcan algunas interferencias. Si el contribuyente tiene que pagar mediante este arbitrio en función de unas obras de carácter general y con una ubicación diseminada que indudablemente le reportan, aunque indirectamente, un beneficio difícil de apreciar, algunas de estas obras le benefician especial y directamente por lo que su aportación tiene que responder a criterios más concretos y por ello surgen las contribuciones especiales. Pero, si bien estas dos exacciones funcionan independientemente y por separado, puede llegar a producirse una doble imposición, puesto que se pagaría dos veces por la misma causa: una al pagar el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos y otra mediante las contribuciones especiales. Para evitar esto la liquidación del arbitrio queda reducida en la misma cantidad que hubiere sido abonada en concepto de contribuciones especiales, con lo cual éstas vienen a constituir un anticipo de la liquidación del arbitrio de plusvalía.

En el caso de que se trate de obras de extraordinaria importancia y que, por tanto, produzcan a los particulares un beneficio especial extraordinario, cabría la posibilidad de crear un recargo transitorio sobre el tipo de imposición del arbitrio, sin embargo, esta medida habrá de tomarse con toda clase de precauciones que obvien de antemano las dificultades que necesariamente han de surgir en el momento de su aplicación y que pueden llegar, incluso, a dejar sin efecto práctico la disposición legal que haya autorizado este recargo, como de hecho ha ocurrido alguna vez.

El tercer camino a seguir por la Administración municipal para hacer participar al particular beneficiado por las obras o servicios en su financiación es el de la aplicación de tasas por prestación de servicios públicos.

Ciertamente que este sistema de tasas es de menor importancia económica y más restringido en su aplicación, puesto que no todos los servicios que preste la Administración municipal son susceptibles de aplicación de esta exacción.

Cada vez, con ritmo creciente, los costes de las obras públicas, de las instalaciones, y de la implantación de servicios son mayores, por lo que son necesarias más productivas fuentes de financiación dado que las administraciones municipales nunca podrán hacer frente a tan cuantiosos gastos sin la aportación directa de los particulares especialmente beneficiados, con lo cual el mejoramiento urbano llegaría a correr el riesgo de quedar paralizado.

Reviste, pues, una importancia decisiva para el desarrollo urbanístico de las ciudades la participación de estos particulares en la financiación de las obras que se realicen o de servicios que se establezcan, para lo que efectivamente, las tres formas de participación de los mismos en su financiación han sido útiles y siguen siendo aprovechables, si bien se impone la introducción de modificaciones o reestructuraciones para reforzar el rendimiento de algunos mejorando su actual regulación. En este sentido cabe recordar que el administrado, contribuyente en este caso, ha dejado de ser el sujeto pasivo de la Administración, o al menos a ello se tiende, para convertirse en un activo colaborador de la misma. Esta colaboración, de gran trascendencia en este caso concreto, debe conseguirse a través de las ya existentes Asociaciones Administrativas de Contribuyentes, revitalizando su actividad a base de una mayor participación en el proyecto y en su ejecución y financiación, tendiendo a que sean los propios particulares quienes promuevan las obras, instalaciones o servicios, siempre bajo el control del Ayuntamiento, quien habrá de dictar una ordenanza especial a la que se acomodarán la organización y funcionamiento de estas asociaciones.

En base a las breves consideraciones anteriores nos permitimos proponer las siguientes sugerencias:

— Que se lleve a cabo, por una parte, una restricción gradual y elástica en el ámbito de aplicación de las contribuciones especiales a aquellas obras, servicios o instalaciones a las que no puedan aplicarse las nuevas formas de distribución de costes denominadas cánones de urbanización y que, por otro lado, se amplíe la zona considerada como beneficiada, prescindiendo del criterio lineal de fachada o mera colindancia.

— Que se refuerce, mediante una detallada regulación, la nueva figura del canon de urbanización para su aplicación, principalmente, en áreas de nueva urbanización.

— Que se potencien las Asociaciones administrativas de contribuyentes para que de alguna manera queden involucradas en estas actividades de la gestión pública mediante una estrecha colaboración no exclusivamente económica.

**EL MITO DE LA PRECISION
EN LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES**

Comunicación presentada por
D. RAFAEL BARRIL DOSSET,
JEFE DE LA SECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
Y ASISTENCIA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

I. INTRODUCCION

1. *Importancia del tema*

Las Contribuciones Especiales constituyen uno de los medios que utiliza la Administración pública tanto para financiar obras que reportan beneficio particular, como para *evitar un enriquecimiento sin causa* a propietarios que política y socialmente no se considera adecuado.

La principal *dificultad* de su aplicación radica en la *valoración de los beneficios o aumentos de valor* que se producen por la obra, instalación o servicio. Y esta dificultad se incrementa cuando la Legislación y la Jurisprudencia tienen criterio estricto y perfeccionista como ocurre en España.

2. *Objetivo*

Hace ya más de cuarenta años que George A. Graham observaba que "Los funcionarios encargados de realizar los repartos de Contribuciones Especiales suelen estar, sin embargo, *poco interesados por la exacta definición del beneficio*" (1).

Desde entonces los tratadistas han seguido escribiendo sobre el tema y han orientado las legislaciones, pero los resultados no han sido satisfactorios. Y cuando escriben los funcionarios quizá por mimetismo siguen con frecuencia las directrices de los teóricos.

En las siguientes líneas mantendremos la orientación ya denunciada por Graham como típica de los funcionarios, y según la cual estamos "poco interesados por la exacta definición del beneficio". Debería añadirse que el motivo es porque consideramos de superior valoración, la *sencillez* administrativa, la *seguridad* y el previo conocimiento de la *cuota exacta* por la Administración y administrados.

(1) Especial Assesments in Detroit. University of Illinois in the Social Sciences. Vol. XVII. Spbme-Dic. 1929. Citado por F. LEACH *Las contribuciones especiales en la esfera local*. Logroño 1960.

3. Plan a seguir

En primer lugar justificaremos ante los sistemas de actuación urbanística vigentes en España, la *incoherencia de pretender una determinación exacta del beneficio*.

A continuación expondremos una sugerencia que permita que las Contribuciones Especiales se caractericen por su sencillez de aplicación y exactitud en la determinación de la cuota sin perjuicio de cierta equidad dentro de los límites que se señalan.

II. INCOHERENCIA DE PRETENDER LA EXACTA DEFINICION DEL BENEFICIO

1. Ambito de aplicación de las Contribuciones Especiales

Aunque en principio puede proceder su imposición por toda obra, instalación o servicio que realice una Administración pública y produzca beneficios a particulares, sin embargo, como se ha observado en el IV Seminario de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local, parece que su *aplicación es inversa a la extensión del territorio*. En efecto, el Estado no las aplica y las Diputaciones Provinciales hacen poco uso de ellas.

Dentro del ámbito municipal, los porcentajes de previsión de Contribuciones Especiales en relación con las inversiones no productoras de ingresos de los presupuestos ordinarios, demuestran que el *mayor porcentaje se encuentra en el grupo de Municipios de 5.000 a 100.000 habitantes* (2).

El inferior porcentaje de los Municipios menores de 5.000 habitantes se justifica tanto por la falta de medios técnicos para aplicar las Contribuciones Especiales como por la menor capacidad tributaria de los administrados.

En cuanto al menor porcentaje de las poblaciones mayores de 100.000 habitantes se estima hubiera sido más elevado si la estadística hubiera permitido el conocimiento por grupos de población de estos mismos porcentajes, de los presupuestos extraordinarios y de los especiales de Urbanismo (que adquieren especial importancia en las ciudades mayores de 50.000 habitantes). No obstante se tiene la impresión de que seguirán ofreciendo porcentaje inferior al de grupo de 5.000 a 100.000 habitantes.

(2) En el Informe del IV Seminario de Investigación redactado por los Ponentes MASSAGUER y LEACH se presentan los siguientes porcentajes de contribuciones especiales en relación con las inversiones no productoras de ingresos, referidas al presupuesto ordinario y por grupos de población:

Hasta 1.000 habitantes	20,10 %
De 1.001 a 5.000 habitantes	22,20 %
De 5.001 a 20.000 habitantes	27,60 %
De 20.001 a 100.000 habitantes	28,70 %
De 100.001 en adelante	17,80 %

El ámbito de aplicación típicamente municipal de las Contribuciones Especiales las sitúa principalmente *dentro de la actividad urbanística*, por lo que en primer lugar deben conocerse los distintos sistemas de actuación.

2. *Sistemas de actuación urbanística*

La Ley del Suelo establece cuatro sistemas de actuación urbanística:

- 1.º Expropiación total de los terrenos.
- 2.º Cooperación.
- 3.º Compensación, y
- 4.º Cesión de viales.

En el *sistema de expropiación* no procede hablar de contribuciones especiales, ya que la Administración expropia los terrenos, urbaniza y posteriormente vende los solares.

En los sistemas de *Cooperación y Compensación* rigen los *principios de equidad* entre los propietarios pretendiendo por diferentes métodos una equitativa distribución de beneficios y cargas. Tampoco existen contribuciones especiales, pues las “cuotas de urbanización” que se distribuyen entre los propietarios son de naturaleza privada y no tributaria, aunque se prevea la posibilidad de su recaudación por la vía de apremio.

Pero realmente *la equidad exacta no existe* en ninguno de los tres sistemas anteriores, por cuanto la diferencia de valoración que existe entre los valores “objetivos” (3), que a efectos de expropiación suelen aplicarse, frente al valor “comercial” que tiene en cuenta la especulación, produce habitualmente perjuicio a los más afectados por una mayor cesión de viales y zonas verdes, salvo que se utilice el procedimiento reparcelatorio (equitativo pero de gran complejidad).

Vemos, pues, que la equidad es inversamente proporcional a la complejidad del trámite administrativo, y llega un momento en que la sencillez puede tener superior valoración. Para garantía se establece que cualquier propietario pueda pedir y obtener la aplicación del procedimiento reparcelatorio cuando existe lesión superior al sexto. Este procedimiento reparcelatorio es, por tanto, aunque complicado, garantía de equidad cuando se produzca algún perjuicio abusivo.

Pues bien, *las contribuciones especiales sólo pueden aplicarse dentro del sistema de cesión de viales*, que por su propia definición no se basa en los principios de igualdad de cargas y beneficios. Esta *falta de equidad*

(3) Los criterios de valoración de la Ley del Suelo son el inicial, expectante, urbanístico y comercial.

El valor inicial se determina por el rendimiento que le correspondiere en la explotación rústica, por lo que su determinación es pericial.

Los valores expectantes y urbanísticos se basan en la aplicación de módulos y coeficientes señalados objetivamente y que se aplican con una fórmula matemática.

Sólo el valor comercial guarda relación con el mercado de compraventa, variable según la Ley de la oferta y la demanda.

del sistema se modera con determinadas limitaciones a la cesión gratuita de los terrenos para viales y jardines que establece la Ley del Suelo (4), así como con la posibilidad de solicitar en todo momento el procedimiento reparcelatorio, el cual, sin embargo, no será obligatoriamente aceptado por el Ayuntamiento nada más que cuando la lesión sea superior al sexto.

En conjunto, la cesión de viales del Plan parcial o polígonos suele representar la tercera o cuarta parte del total de los terrenos y, por tanto, de su valor, pero existen diferencias a veces importantes en las cesiones. Sin embargo, las contribuciones especiales, en el caso de que se trate de una urbanización completa, difícilmente llegará al 10 por 100, y la cantidad con que se discute no es de prever sea superior al 4 por 100.

Además con frecuencia los expedientes son de urbanización parcial y, por lo tanto, la cantidad discutida se reduce todavía más. Y no se olvide que la ejecución de las obras que producen contribuciones especiales originan importantes plusvalías que, generalmente, son muy superiores al importe de las citadas contribuciones especiales. Por tanto las contribuciones especiales no son un gasto sino una inversión productora de beneficios.

Se observará, sin embargo, que *normalmente se efectúan importantes cesiones gratuitas de terrenos sin criterio de equidad estricta* y, sin embargo, por una reducida cuota de c.e. por razón de obras que revalorizan la propiedad se crean problemas jurídicos desagradables y se obstaculiza, a veces incluso se demora, la ejecución de los proyectos de urbanización. *¿No es esto un contrasentido?*

Efectivamente, es un contrasentido justificado, porque la regulación actual de las contribuciones especiales se *presta psicológica, jurídica y económicamente a su impugnación* principalmente por los propietarios más poderosos, que cuentan con buenos asesores jurídicos, pueden buscar e incluso encontrar cualquier detalle como pretexto para una impugnación. La interpretación estricta de la jurisprudencia coadyuva a este absurdo.

La normativa de las contribuciones especiales debe permitir una *financiación rápida del proyecto* con plena objetividad y seguridad, pero estableciendo las *cautelas necesarias para evitar alguna desproporción*. Es decir, del mismo modo que los sistemas de actuación previstos por la Ley del Suelo, admiten la posibilidad de un procedimiento reparcelatorio, para una mayor equidad (principalmente a causa de las diferentes cesiones de viales que en todos los sistemas deben efectuarse). Asimismo podría establecerse un procedimiento, desde luego más sencillo y matemático que el reparcelatorio, que *en casos extremos actuase para disminuir las cuotas*, pero nunca para poderlas aumentar.

(4) En la cesión gratuita de terreno vial se establece como límite la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de alineación. Cuando la anchura fuera superior a 12 metros, no sobrepasará los dos tercios de la altura máxima edificable (artículo 116.1 y 2, de la Ley del Suelo).

En cuanto a las cesiones gratuitas para parques y jardines, se establece en la décima parte de la base edificable pudiendo llegar según las circunstancias al 12 y 15 por 100.

Además puede impedirse el *enriquecimiento sin causa* del propietario con un sistema de contribuciones eficaz y seguro, con más garantías que a través de un complicado expediente sujeto a sobresaltos.

III. LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES COMO TARIFAS

1. *Enfoque general de las sugerencias*

Frente a la indeterminación e inseguridad que puede representar tanto para la Administración como para el administrado del actual sistema de contribuciones especiales, se proponen en las siguientes líneas un procedimiento sencillo, cuya principal ventaja es la determinación previa de las cuotas con carácter de fijeza.

De antemano se reconoce tanto la existencia de procedimientos intermedios como la imposibilidad en que determinadas obras como construcción de puentes, túneles, pasos elevados, cobertura de ríos o canales, muros de contención, etc., puedan ser tarifadas.

Entre los *procedimientos intermedios* una orientación puede ser la de señalar *tipos fijos*, que se aplicarían sobre el coste para determinar el importe global de las contribuciones especiales. También podría establecerse un sistema de determinación *a tanto alzado*, según previene la normativa peculiar del Ayuntamiento de Barcelona. Posteriormente se debe articular el sistema de distribución o reparto de cuotas.

En cuanto a los casos indicados en los que *no es posible la tarificación*, puede utilizarse el mismo sistema que tiene establecido el Ayuntamiento de Barcelona cuando no procede la imposición de contribuciones especiales por el procedimiento de tanto alzado; es decir, aceptar el criterio actualmente vigente con todos sus defectos. Al menos éstos se han reducido a casos aislados.

Además pueden existir *otras soluciones*. Por ejemplo, se podría empezar distinguiendo según la importancia de la obra; si es pequeña podía admitirse la inexistencia de contribuciones especiales. Por el contrario, si es de importancia, normalmente se incluiría dentro del concepto denominado "obra de fábrica", y el proyecto convendría se realizase dentro de un Plan parcial. En dicho Plan, pueden preverse como sistema de actuación los de *compensación* o *cooperación*, que están basados en la equidad y no requieren *contribuciones especiales*, sin perjuicio de que la financiación quede a cargo de los propietarios (salvo límites especiales).

Sobre estas diversas soluciones podría escribirse más ampliamente, pero la finalidad de estas líneas es centrar el interés en un procedimiento que permita la transformación de las contribuciones especiales en una tarifa que se liquide como un derecho o tasa fiscal.

2. *Fundamento de las contribuciones especiales*

Ya se ha indicado que la finalidad de las contribuciones especiales es tanto coadyuvar a la financiación de obras de la Administración como evi-

tar el enriquecimiento sin causa de los beneficiados. En cuanto a este último aspecto puede plantearse la cuestión de si deben contemplarse solamente los incrementos de valor de bienes materiales, o si deben estimarse también los que reciben otras personas como comerciantes en su "Fondo de Comercio" (5).

3. *Nacimiento de la obligación de contribuir*

Actualmente el *devengo* de las cuotas se produce una vez han terminado las obras, pero se autorizan los *anticipos* de cuotas en la parte necesaria para coadyuvar a la financiación y en proporción a las inversiones que van a efectuarse en el semestre siguiente. Esto plantea problemas de determinación del contribuyente cuando se producen transmisiones durante la ejecución de la obra.

Por el procedimiento que se sugiere, la obligación de contribuir nacería con el acuerdo del Ayuntamiento de adjudicar las obras a un contratista.

Las cantidades que durante la ejecución de la obra necesitase recaudar el Ayuntamiento tendrían la naturaleza de *ingreso a cuenta*, pero procedería su devolución al contribuyente si no se ultimase la ejecución de la obra. Es decir, para que el devengo adquiriera firmeza se entiende implícita la condición de que las obras se realicen y acepten por el Ayuntamiento.

4. *El hecho imponible*

a) *Indicación expresa del hecho imponible*

Este criterio de aplicación de contribuciones especiales mediante tarifas requiere la previa determinación expresa de las obras, instalaciones y servicios que producen el devengo, *sin admitirse interpretaciones análogas*. Las obras no tarifadas podrían ser financiadas por otros medios (cánones de urbanización en los sistemas de compensación o cooperación, y contribuciones especiales por el procedimiento actual en el sistema de cesión de viales).

A título de *ejemplo* podría constituir hecho imponible la apertura de calles, pavimentación de calzadas, construcción de aceras, red de distribución de alcantarillado y el alumbrado público.

b) *Construcción, mejora, renovación y conservación*

También debe concretarse si la imposición de contribuciones especiales procede no sólo en los supuestos de obras de primer establecimiento sino

(5) La repercusión de C.E. que la LAU autoriza a los propietarios sobre los arrendatarios de alquileres protegidos con prórrogas automáticas, se justifica en razón de que por dichas prórrogas y por la congelación de alquileres el propietario no aprecia suficientemente el beneficio de las obras, instalaciones, o servicios.

también en los de mejora, renovación y conservación, de acuerdo con nuestra vigente normativa.

Parecen muy adecuadas las contribuciones especiales por primer establecimiento, mejora y renovación, pero no por conservación.

En el punto siguiente nos referiremos a los problemas de tarifas en los supuestos de mejora y renovación.

5. Bases y tarifas

a) Tarifa general

Para cada uno de los hechos imponible anteriormente señalados podrían aprobarse uno o varios cuadros de tarifas.

Por ejemplo, las tarifas de *alumbrado público* podrían figurar en un sólo *cuadro de doble entrada* en el que en la izquierda se indicase la diferente intensidad de iluminación expresada en lux y en la parte superior las distintas superficies de pavimento que deben ser iluminadas. También se podría confeccionar en vez de un solo cuadro, dos o más si se quisiese distinguir el alumbrado por incandescencia de otros sistemas de descarga.

Nos inclinamos por la solución más sencilla, que tiene en cuenta especialmente la *utilidad luminosa y no el coste*. Tampoco se matizaría la circunstancia de que los puntos luminosos estuviesen adosados a fachadas en farolas o colgantes sobre la vía pública. No obstante pueden aplicarse criterios más detallados.

En *saneamiento* podría distinguirse según se trate de la red de captación o de galerías de servicio, y dentro de cada una de éstas se tendría en cuenta las distintas anchuras de tuberías y galerías.

Desde luego estas indicaciones son tan sólo a título de ejemplo, pues en la preparación de estos cuadros tendrían intervención primordial los facultativos.

Los problemas de *interés público y privado* podrían matizarse a través del sistema de tarifas, ya que cuanto mayor es la anchura de la calle o de la tubería de saneamiento, se presupone un mayor porcentaje de interés público.

b) Descuentos por renovación y mejora

En los supuestos de *mejora*, la tarifa aplicable se obtendría por diferencia entre las tarifas que corresponden a la obra nueva y a la antigua, pero esta última se calcularía con un descuento que se establecería en Ordenanza en función de los años que ha prestado servicio. Por tanto podría llegar a desaparecer el sustraendo y aplicarse íntegramente la tarifa, como si se tratara de nueva instalación, si la obra estuviese ya amortizada.

En los supuestos de *renovación* podría también tenerse en cuenta el tiempo transcurrido y quizá el asignado en el Programa como duración de la obra, actuándose como en el caso anterior.

c) *Bonificaciones por enriquecimiento de la Administración*

Finalmente, y para evitar enriquecimiento de la Administración, podría establecerse que *las sumas de las cuotas no puedan ser superiores al coste de la obra, instalación o servicio*, y en caso de que así sucediera procedería la desgravación proporcional de las cuotas.

En los supuestos de renovación o mejora en los que no procediese íntegramente la aplicación total de la tarifa se aplicarían los porcentajes de descuento al coste total de la obra con el fin de determinar el coste que procede a efectos del límite señalado anteriormente.

d) *Fraccionamientos*

Convendría establecer la posibilidad de fraccionar el importe de las contribuciones especiales mediante *semestralidades*, durante *tres o cinco años*, con inclusión del interés legal o del mismo tipo de interés que pueda liquidar al Ayuntamiento la Entidad de Crédito.

Estas operaciones de Tesorería *no debían requerir autorización alguna del Ministerio de Hacienda*, como ocurre hoy día con grave dilación e incluso con frecuentes negativas. Debería tan sólo darse cuenta al Delegado de Hacienda.

Desde luego convendría que los Ayuntamientos autorizasen los fraccionamientos con las debidas *garantías*, por ejemplo, aval bancario u otros procedimientos.

6. *Administración y cobranza*

La aplicación de las contribuciones especiales debe efectuarse *automáticamente como la liquidación de cualquier otro ingreso directo*, correspondiéndole los mismos recursos y procedimientos recaudatorios. Por tanto no son necesarios acuerdos de imposición especiales, ni laboriosos y discutibles expedientes de distribución de cuotas; la tutela de la autoridad financiera sólo se ejercería en el momento de aprobación de la Ordenanza (Delegado de Hacienda) y por una adecuada aplicación (a través de reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial).

I V. F I N A L

Al empezar se ha indicado que nuestra posición como funcionario se inclina por la sencillez administrativa, que adquiere también alta valoración para la Administración y el administrado.

La realidad es que ante dificultades de aplicación, y por influjo de la Administración financiera del Estado y de otros países, existe una opinión contraria a las contribuciones especiales que hace peligrar esta exacción, que consideramos de gran sentido democrático y de plena actualidad.

En efecto, frente a la Administración de la legalidad típica del liberalismo surge en todos los países, cualquiera sea su régimen político, la Administración del desarrollo que es principalmente una administración de la participación. En esta línea progresista aparecen las contribuciones especiales que estimamos deben subsistir juntamente con los cánones de urbanización de naturaleza jurídico-privada.

Con las anteriores líneas sólo se pretende aportar *una idea más* entre las muchas que puedan formularse para resolver con sencillez, claridad y seguridad jurídica las dificultades de un ingreso fiscal democrático y participativo.

**LA CONCEPCION GERENCIAL
EN LA GESTION DE LOS SERVICIOS LOCALES**

Comunicación presentada por
D. JULIAN CARRASCO BELINCHON,
SECRETARIO DE 1.^a CATEGORÍA
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SUBDIRECTOR
DE LA ESCUELA NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

I. INTRODUCCION

1. *Objetivo*

Una de las ideas que en la actualidad goza de un mayor predicamento y de una manifiesta aceptación, es la de que “es preciso que la Administración Pública adopte en la gestión de sus servicios, los criterios y principios gerenciales de la empresa privada”. Añadiéndose con una cierta reiteración, que “sólo de esta forma logrará la actuación eficiente que demandan las exigencias actuales”.

Esta afirmación ha llegado a convertirse casi en un tópico que, como tal, se repite hasta la saciedad, si bien no siempre atribuyéndole un mismo significado. Esto no implica el que en algunos casos no se sepa realmente lo que comporta y supone, pero sí el que, en ciertos casos, no se tiene una idea cabal de lo que la gestión gerencial entraña cuando se trata de aplicar al campo público.

La aplicación de la misma, no puede consistir en un simple trasplante de las técnicas y métodos empresariales, por cuanto se provocaría el rechazo automático de las mismas; se requiere una apropiada adaptación, teniendo en cuenta las peculiaridades de la Administración Pública, pero sin supervalorarlas, ya que, en otro caso, sería imposible la más mínima aplicación de dichos métodos y técnicas. A este respecto, son aleccionadoras las palabras de una persona tan experimentada como Gabriel Ardant, cuando afirma que “no ha de desconocerse la diferencia que existe entre la persecución del interés general y la búsqueda exclusiva del beneficio particular. La Administración tiene sus misiones propias, que no pueden acomodarse a todos los métodos del sector privado. Sus misiones comportan unas servidumbres que limitan inevitablemente el rendimiento, concebido éste en el sentido en que lo entendería una empresa privada. El tener conciencia de las dificultades que derivan de las mismas cualidades de los Poderes públicos, de la imparcialidad necesaria para su ejecución, de la conciliación de intereses en apariencia contradictorios, de la necesaria coherencia de la acción pública, es quizá el mejor medio de superar en gran medida tales dificultades” (1).

(1) *Técnica del Estado*, Madrid, 1962, págs. 186-187.

En consecuencia, somos partidarios de la aplicación adaptada de estos métodos y criterios empresariales a la Administración Pública, y en especial a la Administración Local. Y, por tanto, nuestro propósito es el de analizar la compleja problemática de su utilización, con el fin de destacar las inmensas posibilidades que ofrece y de poner, igualmente de relieve, las cuestiones que suscita. Creemos, estamos firmemente convencidos, de que su empleo racional puede originar efectos sumamente beneficiosos, pero estimamos también, y esto es preciso tenerlo bien presente, que requiere un gran esfuerzo no sólo por parte de la Administración, sino también de los administrados.

En efecto, en cuanto a la Administración, se necesita que en todos los que están vinculados a ella, ya sea por lazos políticos o por relaciones profesionales, se opere una transformación no sólo en los métodos y procedimientos que utilicen, sino, sobre todo, en su mentalidad, tanto en su actuación, como en su relación con el administrado, al que tienen que considerar no ya sólo como titular de derechos y obligaciones, sino, sobre todo, como un colaborador implicado en la gestión, al que hay que concebir como un accionista de la empresa.

Por otra parte, igualmente se requiere un cambio sustancial en el administrado, consistente en evolucionar en su actitud ante la Administración, a la que ha de considerar como propia empresa, con la que ha de colaborar sincera y efectivamente.

Esta es, en definitiva, la meta a la que hay que llegar, y que hoy puede parecer lejana, y, sin embargo, está al alcance de nuestras manos, si todos realizamos un esfuerzo conjunto y sincronizado, animados del mismo propósito. El tema, pues, es sugestivo; veamos cómo profundizamos en él y cómo analizamos sus puntos clave. En el análisis, hemos de anticipar, no hay pretensiones dogmáticas; sí hay, en cambio, ilusión y deseo de contribuir a progresar en pos de dicha meta, necesaria y alcanzable.

2. Plan de exposición

Comenzaremos contemplando brevemente el fenómeno contemporáneo de la transformación de las Corporaciones Locales de Administraciones burocráticas en entes gestores de servicios, que es el punto de partida de la problemática actual. Analizaremos después, en forma sintética, la concepción gerencial en la empresa, así como también los obstáculos que se oponen a su implantación en el campo público. Veremos, a continuación, los presupuestos de su aplicación en este campo y finalizaremos con unas conclusiones que comprendan los previsibles efectos internos y externos de dicha implantación.

II. LA TRANSFORMACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES, DE ADMINISTRACIONES BUROCRATICAS EN ENTES GESTORES DE SERVICIO

1. Causas determinantes

Una característica acusada de la Administración Pública en todos los países, cualquiera que sea la ideología política de su equipo gobernante, es la de irse convirtiendo cada vez más en una Administración de prestación de servicios, relegando a un segundo plano la concepción tradicional de considerarla como órgano fundamental y casi exclusivo, de realización del Derecho, y así, hoy se habla del cambio que se está operando del Estado de Derecho al Estado de Economía, como etapa inmediata (2); pues bien, esta transformación se verifica en forma mucho más manifiesta en la esfera de la Administración Pública referente a la Administración Local.

La caracterización de ésta, desde un punto de vista jurídico administrativo, es sumamente fácil: es aquel sector de la Administración Pública que se delimita por sus fines específicos, por su estructura peculiar y por sus actividades propias que se desarrollan en una área territorial determinada. Ahora bien, la Administración Local se puede, además, caracterizar por otras notas que no son esencialmente jurídicas, sino que tienen naturaleza socio-organizativa, y así, entre otras, se pueden destacar las siguientes:

1.^a *Su proyección en todo el ámbito nacional.* Es decir, la Administración Local se extiende a todo el territorio, pues todo éste se halla dividido en circunscripciones locales, de uno u otro rango y de distintos niveles.

2.^a *Su proximidad máxima al administrado,* entendida en un doble sentido: todos pertenecemos a una entidad local primaria y todos nos vemos afectados de forma inmediata por las actividades de la misma: tanto favorablemente como en sentido desfavorable. En el primer aspecto, somos beneficiarios de su actuación y usuarios de sus servicios; en el segundo, nos vemos constreñidos por sus limitaciones y nos vemos igualmente so-

(2) La Administración moderna —afirma ERNEST A. KERN— cuya actividad es, en gran parte creadora, no puede actuar por la sola vía jerárquica y la escueta aplicación legal. La Constitución y las leyes proporcionan una base mínima de colaboración y aceptación generales, pero resultan insuficientes para llevar a cabo los fines y las directrices de la Administración moderna. Si se desea construir un barrio nuevo en una ciudad, hace falta algo más que aplicar la ley.

En la base de la Administración moderna, se encuentran siempre tres elementos integrados en un sistema. Son el análisis de la situación inicial, las medidas y disposiciones a aplicar y, finalmente, los objetivos a cubrir. Por tanto, el proceso de la actividad del administrador se inicia siempre por el análisis de la base de partida para, tras distinguir claramente los fines y sus consecuencias, seleccionar y aplicar las medidas que conducirán, finalmente, al logro de los objetivos.

Con esta idea esquemática de la Administración moderna, puede pasarse a resaltar las dos claves sobre las que reposa. En el nivel más elevado de la política nacional, se encuentra la orientación prospectiva de futuro, y en el terreno de la acción, el sistema de planificación de programas interdependientes, en el caso en que sea preciso realizar acciones múltiples. ("Administración clásica y Administración moderna de las prestaciones públicas", D.A. núm. 132).

metidos a las obligaciones que nos impone, no sólo las de carácter económico, sino también las restantes de diferente naturaleza.

3.^a Consecuencia de la nota anterior es la de su *gran sensibilidad ante cualquier problema*. En efecto, la inmediatividad local determina que los entes locales, cuanto más próximos se hallan al administrado, son órganos más vivos, que acusan directamente los efectos positivos y negativos de su acción, provocando reacciones de uno u otro signo, sobre todo del segundo. Y así, y por vía de ejemplo, podemos mencionar que cualquier medida restrictiva acordada por un ente local, por ínfima que sea, suscita un malestar mucho más profundo y acusado, que cualquier otra medida más intensa de un órgano central.

Estas notas características son, precisamente, las que explican el por qué las Corporaciones Locales necesitan acomodarse adecuadamente, y en mayor grado que la Administración estatal, a la transformación como entes gestores de servicios. Transformación que, tenemos que anticipar, demanda muchos más cambios que los simplemente organizativos. En efecto, las Corporaciones Locales, en el momento actual, han de dar satisfactoria respuesta al reto que la sociedad les ha lanzado: o se convierten en entes gestores de servicios que actúan eficientemente o su lugar será cubierto por otros órganos que irán surgiendo, los que pueden ser estatales o de otra naturaleza distinta, si bien lo más fácil es que tengan aquel carácter.

En definitiva, se puede afirmar que el porvenir y desarrollo de las Corporaciones Locales está ligado esencialmente a su capacidad de transformación en órganos de prestación de servicios. Servicios cada día más numerosos, cada día más complejos y que cada día tienen que ser más eficaces. Pero si esto es así, y la realidad parece que lo confirma, ¿cuáles son las causas de esta necesaria transformación? Fundamentalmente podemos considerar que es la resultante de dos hechos característicos de la época actual:

En primer lugar, *la elevación del nivel de vida*, que demanda contar con más y más servicios que satisfagan debidamente a las exigencias de la población. En efecto, se precisan servicios de alcantarillado, de abastecimiento de agua, de pavimentación, de limpieza viaria y recogida de basuras, de prevención y extinción de incendios, de sanidad y asistencia social, de transportes urbanos y de cuantos atiendan a las crecientes demandas de una sociedad en desarrollo.

En segundo lugar, *el crecimiento de los núcleos urbanos*, no tanto por el aumento vegetativo de la población, como por la emigración del campo a la ciudad, provocado por razones socio-económicas: el trasvase laboral del sector privado al secundario y terciario; la aspiración de un régimen de vida superior; el deseo de vivir en comunidades más desarrolladas; la necesidad de satisfacer las exigencias del ocio, etc.

Ahora bien, si éstas son las fuerzas impulsoras de la transformación, ¿cuáles son, a su vez, los obstáculos que a la misma se oponen? Podríamos concretarlos en los siguientes:

En primer término, *dificultad de tipo estructural*, en la que podemos comprender obstáculos de diferente tipo, pero que conducen a la misma situación negativa:

a) *La dimensión minúscula* de un número muy considerable de entidades territoriales, con lo cual no hay ni base ni medios para la prestación de los servicios mínimos indispensables que hoy se consideran ya imprescindibles.

b) *La dimensión gigantesca* de otros municipios, con lo cual la prestación de servicios es tan compleja, que entorpece, aunque necesite, su ordenación eficiente, con lo cual, si bien existen tales servicios, su actuación es sumamente deficiente.

c) *La organización tradicional* de los servicios locales, presidida fundamentalmente por criterios jurídico-formales, los que se han convertido, de garantías en su origen, en causas actuales de rémoras en su actuación. En efecto, los requerimientos y exigencias de las formas de gestión de los servicios locales, inspirados en el control jurídico, son, en su mayoría, inapropiados en el momento presente para servicios fundamentalmente de naturaleza mercantil e industrial.

En segundo lugar, *dificultades de tipo funcional*, que tienen, igualmente, su raíz en el planteamiento jurídico y económico formalista de sus procedimientos y métodos de actuación, que es un valladar al desarrollo fluido de las actividades y, como consecuencia, un obstáculo considerable para la pretendida y necesaria transformación.

Y, en último término, *dificultades de tipo personal*, que tienen su origen en la preparación y mentalidad de los funcionarios, adaptada a esos criterios formalistas, con lo cual no es fácil la transmutación, ya que ésta requiere una predisposición a la acción y a los resultados más que al cumplimiento de la norma y al respeto de los trámites y formalidades.

Ante esta situación, la conclusión a la que se llega es la de que no parece fácil la aplicación de la pretendida concepción gerencial, pero también hay que reconocer que tampoco es imposible su implantación. Veamos, por tanto, en primer lugar, lo que significa tal concepción; analicemos después la forma de superar los obstáculos; concretemos su posible contenido y concluyamos con las consecuencias previsibles de dicha aplicación.

III. LA CONCEPCION GERENCIAL EN LA GESTION DE LOS SERVICIOS LOCALES

1. *La concepción gerencial en el campo privado*

Cuando hablamos de "concepción gerencial", ¿qué queremos decir?, ¿nos referimos a la forma normal con que se dirige en el campo privado?, o ¿pretendemos tratar de una modalidad determinada de dicha dirección? Si nuestro propósito fuese el primero, hay que admitir que sería de escasas

ambiciones y de menores posibilidades, pues propugnar que en la gestión de los servicios locales se sigan simplemente los métodos privados, supondría hacer un cambio que no entrañaría gran beneficio, ya que en la esfera privada hay también defectos y errores en la gestión. Pretendemos, por tanto, que el trasplante sea de métodos, procedimientos y técnicas cualificados, que se hayan acreditado como eficientes y satisfactorios. Métodos, procedimientos y técnicas que responden a unos principios inspiradores uniformes y que han dado lugar a la "técnica de la dirección", que se asienta en bases científicas y que constituyen el armazón racional de una disciplina y de un arte.

Es decir, cuando nosotros hablamos de concepción gerencial, nos referimos a la aplicación de la técnica de la dirección por parte de los gestores, ya sean privados, ya sean públicos. Concepción gerencial o aplicación de la técnica de la dirección, que supone, como se sabe, como mínimo (3):

1.º *La planificación de las actividades en base al objetivo perseguido, y teniendo en cuenta la realidad de la que se parte y apreciando los medios de que se dispone: personales, materiales y económicos.* La planificación, como previsión y ordenación de las actividades a desarrollar, para alcanzar los objetivos pretendidos, se nos convierte en el punto de partida de la gestión gerencial, de aquí el que a ésta también se la denomina "dirección por objetivos". Ahora bien, como advierte P. Selznik, "los objetivos de las instituciones no se pueden dar por descontados o indiscutibles, ya que están siempre condicionados por los cambios en los compromisos internos y externos de la organización. Por ello hay que estar conscientes de estos cambios, para poder controlar en todo momento el proceso evolutivo y no esperar a que surjan los problemas para luego resolverlos de modo oportunista" (4). En consecuencia, la fijación de los objetivos es esencial, pero también lo es el irlos adaptando a medida que se producen transformaciones en la realidad.

2.º *La organización de los medios con que se cuenta para realizar dichas actividades y conseguir los objetivos pretendidos.* Organización que no es más que disponer los citados medios: personales, materiales y económicos, preferentemente los dos primeros, de forma tal que su aprovechamiento sea óptimo.

La importancia de la organización ha sido puesta de manifiesto por un tratadista y experto tan prestigioso como Ernest Dale, cuando afirma que "se deben tener en cuenta las siguientes características de la organización:

(3) En tesis de E. F. L. BRECH el *management* puede definirse como "el proceso social que comporta la responsabilidad para una planificación económica y racional de una empresa, para cumplir un objetivo o tarea determinada, comportando tal responsabilidad:

a) Juicio y decisión en la determinación de planes y el desarrollo de métodos de datos para facilitar el control de las realizaciones y progresos con respecto a los planes.

b) La guía, integración, motivación y supervisión del personal que compone la empresa y lleva a cabo sus operaciones" (*"Management. Su naturaleza y significado"*, Madrid, 1969, página 27).

(4) *El Mando en la Administración*, Madrid, 1962, págs. 95-96.

1.^a) La organización es un proceso de planeación. Le corresponde establecer, perfeccionar y mantener una estructura o patrón de relaciones de trabajo del personal dentro de una empresa. Se lleva a cabo de modo continuo, según lo van requiriendo los cambios de circunstancias, personal y medio ambiente. Así pues, la organización es dinámica. Sin embargo, la estructura resultante es estática; esto es, refleja la organización solamente en un momento dado de tiempo. 2.^a) La organización es la determinación y asignación de deberes al personal para obtener así las ventajas de fijar responsabilidades y de la especialización mediante la *subdivisión* del trabajo. 3.^a) La organización es un plan para *integrar o coordinar* de la manera más eficaz las actividades de cada parte de la empresa, a fin de que se establezcan y mantengan las relaciones apropiadas entre las diferentes unidades de trabajo y para que el esfuerzo total del personal de la empresa ayude a alcanzar sus objetivos. 4.^a) La organización es un *medio para lograr un fin*. La buena organización debe ser uno de los instrumentos para la realización de los objetivos de la compañía, pero no se debe convertir en un objetivo en sí misma" (5).

En base a esta concepción realista de la organización como función directiva, podemos afirmar que en la estructuración de cualquier servicio, dependencia o entidad, el camino a seguir comprende en cada caso, las siguientes fases:

1.^a Determinar las actividades a desarrollar, tanto respecto a su clase como en cuanto a su volumen.

2.^a Concretar la plantilla precisa.

3.^a Fijar los medios materiales necesarios para que los componentes de la plantilla lleven a cabo las referidas actividades.

4.^a Establecer las necesidades de espacio, así como también la forma de utilización del mismo.

5.^a Estimar la cuantía de los recursos económicos precisos y la forma de su obtención.

3.º *La implantación del sistema de mando más apropiado*, que facilite la adopción de las decisiones y que haga posible su conversión inmediata en acción. Sistema de mando que suscita los problemas sugestivos y trascendentes de la utilización de los dos instrumentos fundamentales con que cuenta todo dirigente: *las órdenes*, como medio para establecer lo que hay que hacer y cómo hacerlo y la *delegación de funciones* como cauce apropiado de transferencia del poder de decisión para concretar lo que hay que hacer y cómo hacerlo.

En términos similares, se expresa Theo Haimann cuando afirma que "el mando es la función directiva que inicia la acción organizada. Para que una decisión directiva adquiera su verdadero significado es necesario convertirla en acción efectiva, cosa que el jefe consigue mandando. Sin esta función directiva probablemente no sucedería nada, o al menos muy poco.

(5) *Cómo planear y establecer la organización de una empresa*, Barcelona, 1960, págs. 2 y 3.

La planificación, la organización y la dotación de mandos pueden ser consideradas como funciones directivas preparatorias; el fin del control es el de comprobar si se han conseguido o no las metas propuestas. Lo que da vida a estas funciones y sirve de nexo entre ellas es la función directiva de mando, por la cual se entiende dar órdenes, orientar y supervisar a los subordinados" (6).

4.º *Prestar especial atención al personal*, en cuanto a su selección, formación, destino, retribución y promoción. Atención especial que ha dado lugar a la llamada *Dirección de Personal*, que trata de armonizar, como ha puesto de relieve O. Gelinier, las aspiraciones y deseos del personal, con las necesidades económicas de la empresa (7). Dirección de Personal que puede considerarse desde tres perspectivas distintas y complementarias: como conjunto de normas que constituyen el estatuto de dicho personal; como órgano encargado de aplicarlas y como actividad en su desarrollo.

La atención al personal pretende fundamentalmente su integración y así, desde el punto de vista doctrinal, se considera que una de las principales funciones dirigentes es el lograr, de forma efectiva, la motivación del mismo. Con otras palabras: hace ya casi cincuenta años, un ilustre precursor, Oliver Sheldon, afirmó que "el objetivo del *management* debe consistir en convertir la industria en más efectivamente humana, y que sea de una forma más verdadera un esfuerzo conjunto de seres humanos, unidos para un objetivo común y movidos por un móvil común. Para lograr este fin, necesitamos, en primer lugar, un móvil y un ideal; en segundo lugar, dirección y coordinación; en tercer lugar, trabajo y cooperación. Todos estos factores son interdependientes" (8).

5.º *Conseguir la necesaria coordinación* en el funcionamiento de los servicios, lo que entraña, tanto la armonización en los comportamientos, como la sincronización en las actividades, para lograr la unidad de acción en el desenvolvimiento de las dependencias y servicios. La coordinación requiere atención mayor a medida que la respectiva entidad es más compleja y demanda mayor cuidado a medida que se ocupan escalones más elevados de la estructura jerárquica.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, como advierte Heinrich Mechler, que "la implantación de la coordinación en todos los niveles de la organización, sin crear dificultades burocráticas, no es solamente un problema de concepción, de normas y métodos, de equipo y buena voluntad; se trata de estimular además entre todos los antiguos y nuevos colaboradores de la entidad el hábito de *pensar por relaciones*, puesto que es precisamente este tipo de inteligencia el que está amenazado de desaparición: gran peligro de la formación especializada y del creciente empleo de especialistas en todas las actividades" (9).

(6) *Dirección y Gerencia*, Barcelona, 1965, pág. 559.

(7) Vid. *Tareas y Funciones de Dirección General*, Madrid, 1965, págs 323-333.

(8) *La Filosofía del Management*, Madrid, 1970, pág. 49.

(9) *Coordinación en la empresa*, Barcelona, 1967, págs. 156-157.

6.º *Prestar atención especial al control*, concebido en su triple perspectiva: como vigilancia de las actividades; como corrección de las desviaciones y errores y como comparación de los resultados obtenidos con los objetivos propuestos. Merece destacarse que el control en la técnica de la dirección va perdiendo su carácter de instrumento de investigación de errores y de descubrimiento de culpables, para convertirse en un medio de información, de estímulo y de perfección. De *información*, por cuanto debe ser la vía principal de conocimiento de cómo se desenvuelven las actividades y de cómo se comportan las personas; de *estímulo*, por cuanto el saber que va a ser conocido tanto el funcionamiento de los servicios, como el comportamiento personal, es siempre un acicate para actuar cada día mejor, y de *perfeccionamiento*, en cuanto debe permitir corregir deficiencias y hacer posible introducir mejoras.

En definitiva, el control debe ser fundamentalmente una función de asesoramiento, asistencia y ayuda, y sólo excepcionalmente de corrección y castigo. Y, por otra parte, como advierten Koontz y O'Donnell "el control lleva consigo la existencia de objetivos y de planes. Ningún dirigente puede controlar si no hay planes. Un dirigente no puede asegurar que los subordinados están actuando para que se cumplan los objetivos deseados, si no cuenta con un plan, por vago que sea, o porque tenga poco tiempo de vigencia. Naturalmente, el control directivo podrá ser más efectivo cuando más claros, completos y coordinados sean los planes y abarquen mayor período de tiempo" (10).

2. *Obstáculos para su aplicación en el campo público*

Los detractores de la concepción gerencial suelen alegar como razones de su inaplicabilidad, en el campo público, entre otras, las siguientes:

1.ª *Los distintos fines* que persiguen la Administración Pública y la empresa; ésta el beneficio, aquélla el bien común; con lo cual, se arguye, es imposible su aplicación. En este sentido, Mosher y Cimmino afirman que "la Administración Pública encuentra su propia razón de ser en las instancias sociales, en las necesidades cuya satisfacción no puede alcanzarse con otros tipos de organización. Estas necesidades se articulan y definen a través de procedimientos de naturaleza esencialmente política, entre los que va comprendido el procedimiento mismo de administrar. Los objetivos de la Administración Pública son por ello diferentes y se determinan de manera diversa de los de la Administración privada; así, también los controles ejercidos sobre ella tienen naturaleza y forma totalmente diversas de los controles ejercidos sobre las empresas privadas. Admitida la imposibilidad de confrontar los dos sectores sobre la base de criterios únicos, queda, sin embargo, la posibilidad de confrontar aquellos procedimientos

(10) *Principios de Dirección de Empresas*, Madrid, 1961, pág. 607.

y aquellas operaciones susceptibles de comparación, por ser sustancialmente idénticas, dejando a salvo, en todo caso, las distinciones que el diverso fin puede conferir a las mismas" (11).

2.^a *La normativa que la regula y la autonomía de la voluntad* son muy diferentes: en la empresa hay una gran libertad dentro de unos cauces mínimos legales; en la Administración Pública todo está regulado, con lo cual la flexibilidad y rapidez propias de la concepción gerencial son inconcebibles en el campo público, en el que la complejidad de normas, de regímenes, de procesos y de autorizaciones impiden que las decisiones se puedan adoptar en el momento oportuno y, sobre todo, que se puedan ejecutar en el instante preciso.

3.^a *El sistema superpuesto de controles*, fruto de la desconfianza y de la preocupación por la exigencia de la responsabilidad, se convierte en el principal obstáculo operativo. Es decir, se afirma, que no sólo existen impedimentos legales de principio, mencionados en el punto anterior, sino que además y sobre todo, las normas de procedimiento y régimen jurídico son un obstáculo insalvable para su aplicación de hecho: las formalidades para la adopción de decisiones, los plazos de ejecución, la intervención de órganos superiores, esterilizan cualquier propósito de acción rápida. En efecto, es frecuente que el temor a incurrir en responsabilidad haga que el funcionario, antes de adoptar cualquier decisión, trate de protegerse contando con dictámenes y asesoramientos múltiples y, además, que implique en dicha decisión a órganos superiores para comprometerlos y eximirse él de la posible responsabilidad, con lo cual sucede que el funcionario complica aún más el sistema para salvar su responsabilidad y, con ello, se dificulta la decisión oportuna y rápida.

4.^a *La mentalidad burocrática* del funcionario, consecuencia de las razones anteriores, así como también fruto de su propia formación profesional y de la tradición administrativa de la Administración. O sea, hoy en día siguen pesando en gran parte, los criterios y concepciones propios de una Administración Pública ya superada por la realidad: el funcionario, que en unos casos tiene que decidir y que en otros tiene que preparar la decisión del político, se mueve no sólo dentro de un marco delimitado por las normas y formalidades jurídico-administrativas, sino también, y sobre todo, dicho marco se estrecha aún más por su experiencia burocrática, con lo cual el margen para la iniciativa y la imaginación es casi nulo.

En conclusión, hay que reconocer que realmente existen obstáculos para la aplicación adaptada de la concepción gerencial a la esfera pública. Cuestión distinta es la de si son o no insuperables, y en caso de serlo, cómo se puede lograr.

(11) *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, pág. 143.

3. *Presupuestos de la aplicación de la concepción gerencial en la Administración Local*

En nuestra opinión, tales obstáculos pueden ser eliminados, o al menos reducidos al mínimo en el campo local. Es decir, que estimamos que es posible la aplicación en las Corporaciones Locales, de la repetida concepción general, de aquí el que proceda examinemos cuáles son los pilares básicos en los que ha de asentarse, o lo que es lo mismo, los presupuestos de su utilización. Consideramos como tales, a los siguientes:

1.º *Mentalización gerencial, tanto de los políticos como de los funcionarios en todos sus niveles.* Es decir, se necesita que todos en su manera de pensar y de actuar se inspiren en los principios y criterios que informan la concepción gerencial, pero sin olvidar en ningún momento, los fines públicos que persiguen. En este sentido, podríamos afirmar que es preciso que su esquema de actuación responda, de ordinario, a las siguientes directrices:

1.ª Tener siempre una idea clara del objetivo en concreto perseguido, como punto de partida.

2.ª Analizar las diversas posibles formas de actuación, examinando las ventajas e inconvenientes que presentan cada una de ellas.

3.ª Elegir aquella que se considere la más adecuada, teniendo en cuenta: en primer lugar, su oportunidad política; en segundo término, las posibilidades de aceptación social que presenta; en tercer lugar, los condicionamientos económico-financieros que ofrece y, en último lugar, sus exigencias técnicas.

4.ª Prestar especial atención primordial a los efectos conseguidos con las medidas adoptadas con anterioridad, con el fin de corregirlas en el futuro si no se alcanzaran los fines sociales pretendidos; y cuidar igualmente los aspectos económicos, pero no en su interpretación habitual de la simple perspectiva formal presupuestaria y contable: es decir, de si hay crédito disponible y de preocuparse de no rebasar su importe; sino desde la perspectiva substantivo-social, o sea, de considerar si se aprovechan con el mayor rendimiento posible los recursos económicos disponibles.

2.º *Reordenación de estructuras* en los servicios locales, procurando fundamentalmente: en primer lugar, que el tipo de organización que se adopte sea el más adecuado para desarrollar las actividades que tienen asignadas; en segundo término, que se respeten los principios de organización procedentes y aplicables; en tercer lugar, que la organización implantada sea la más sencilla posible y más flexible que sea factible; y en último término, que las plantillas de personal sean lo más reducidas que permitan las circunstancias de cada momento.

3.º *Simplificación de procedimientos y métodos de actuación*, para lograr una actuación lo más eficiente y económica. En cuanto a los procedimientos administrativos es necesario eliminar todos los trámites y actua-

ciones que no sean indispensables, bien como garantía de los derechos del administrado, o bien para llegar a una decisión debidamente fundamentada. Se precisa, por tanto, someter a un riguroso análisis a todos los procedimientos vigentes, para conseguir su máxima simplificación, y con ello lograr además que la tramitación administrativa responda a las exigencias sociales de ser lo menos molesta posible para el administrado; lo más rápida que sea posible, y lo más objetiva que sea factible.

Por otra parte, en cuanto a los métodos de actuación de los distintos servicios, se impone, igualmente, un análisis metódico de los mismos para conseguir que las actividades que los integran se lleven a cabo conforme a estas directrices mínimas:

1.^a *Máxima rapidez en la prestación*, para atender en el momento oportuno la necesidad a cuya satisfacción se dirige, pues en otro caso se convierte en ineficaz.

2.^a *Máxima adecuación a dicha necesidad*, es decir, que el servicio que se preste sea el apropiado en cantidad y calidad a la necesidad atendida; lo que en muchos casos no sucede en los servicios públicos, en los que puede observarse un acusado desfase, con lo cual las críticas a los mismos pueden estar justificadas.

3.^a *Máxima economía en su gestión*, lo que significa no que su coste sea el mínimo en valores absolutos, sino el que sea el menor posible en base a la cantidad y calidad del servicio prestado. Se impone, por tanto, la aplicación adecuada de las técnicas de coste y rendimiento con el fin de conocer realmente el gasto total que ocasiona el funcionamiento de cada servicio.

4.^a *Adiestramiento del personal*, de forma que pueda asumir convenientemente el desempeño de los cometidos cada día más complejos que las actividades locales entrañan. Complejidad que viene en especial determinada por la diversidad de tales actividades, que requieren cada una especializaciones y conocimientos concretos muy diferentes. Complejidad que, por otra parte, determina que, junto a los funcionarios administrativos y técnicos habituales, vayan apareciendo empleados con preparaciones muy heterogéneas, idóneas para desarrollar las múltiples actividades de los distintos servicios.

Este hecho tiene, a su vez, diversas consecuencias, y así podemos destacar que las Corporaciones Locales se encuentran ante la necesidad de contar con personal capacitado teórica y prácticamente en las más variadas profesiones y oficios. Capacitación con la que no siempre es posible disponer inicialmente, sino que impone un adiestramiento posterior. Y, entonces, surge uno de los problemas principales que en el régimen de personal tienen dichas Corporaciones Locales: si quieren contar con personal idóneo de profesiones y oficios muy diversos, han de retribuirlo en forma análoga a como lo hace la empresa privada, y en tal supuesto, los restantes funcionarios se sienten perjudicados y su estado de insatisfacción repercute en

su actuación; si, en cambio, el sistema retributivo que se les aplica es el correspondiente y similar al grupo de funcionarios, entonces este personal de profesiones y oficios permanecerá al servicio de las Corporaciones Locales durante el tiempo indispensable que considere conveniente para su adiestramiento, y en cuanto alcance éste cesará en su trabajo y se incorporará a la empresa privada, con lo cual las Corporaciones Locales, por una parte, tendrán siempre escaso personal preparado y, por otra, constantemente estarán desarrollando funciones de adiestramiento con destino a dicha empresa privada.

En conclusión, se impone la implantación de un sistema retributivo unitario y adecuado que comprenda a la totalidad de los servidores locales, cualesquiera que sea la naturaleza del vínculo jurídico que le ligue con su Corporación.

5.^a *Dirección adecuada de los servicios y conducción apropiada del personal*, de acuerdo con principios técnicos y humanísticos, que persigan fundamentalmente: por un lado, el estímulo en la acción; por otro, el conocimiento del desenvolvimiento real de las actividades, y por otro, la consecución de los objetivos sociales perseguidos.

El estímulo en la acción puede conseguirse, en especial, mediante una política concreta y clara de personal, y a través de un sistema de mando en el que se fomente la iniciativa y el sentido de la responsabilidad. Ambos aspectos han de cuidarse simultáneamente y han de armonizarse en la práctica, pues deben constituir una unidad. El conocimiento del desenvolvimiento real de las actividades, puede alcanzarse por medio de un sistema flexible de controles, que pretendan en especial superar las deficiencias que se presenten y valorar las actuaciones en forma global, estimando más los resultados totales alcanzados que los defectos concretos observados.

Y, por último, la consecución de los objetivos sociales perseguidos demanda, como directriz básica, la atención permanente a las incidencias y efectos de las actividades desarrolladas, para garantizar la concordancia mayor posible entre éstas y dichos objetivos. Frente a la preocupación por la coincidencia formal con las normas hay que procurar la identidad o aproximación con los fines concretos pretendidos.

IV. CONCLUSIONES

La aplicación de las técnicas gerenciales en la forma propugnada debe permitir alcanzar una serie de efectos beneficiosos, los que podemos diferenciar, según su esfera de incidencia, en internos y externos.

1. *Efectos internos*

En nuestra opinión, la adecuada implantación de la concepción gerencial debe provocar fundamentalmente estos dos efectos:

1.º *Conseguir que el funcionamiento de los servicios locales sea:*

a) *Mucho más rápido*, al eliminar rémoras en las decisiones y en la ejecución de las mismas, en especial, al suprimir formalidades, trámites y actuaciones innecesarias. El ideal es aproximadamente lo más posible al ritmo de la empresa privada, sin menoscabo de los fines sociales perseguidos y con respecto a los derechos del administrado.

b) *Mucho más responsable*, al reducir los meros controles formales que en la actuación conducen, paradójicamente, en muchos casos, a una situación de clara irresponsabilidad real; controles formales que han de sustituirse por imputaciones de responsabilidad personal, como consecuencia del previo reconocimiento de esferas concretas de iniciativa y decisión.

c) *Mucho más eficiente*, al centrar la atención en el aprovechamiento integral de los recursos disponibles: personales, materiales, económicos, temporales y espaciales. Se impone, como se ha puesto de relieve, que el directivo local tenga que preocuparse, por tener que rendir cuentas después, de la utilización de tales recursos y de los resultados alcanzados, y para ello, se requiere pasar de una gestión basada exclusivamente en el presupuesto, a una gestión fundada conjuntamente en el plan, en el programa y en el presupuesto, con lo cual, lo más importante no sería ya la aprobación de éste, sino su liquidación confrontada con la evaluación de resultados.

2.º *Lograr convertir al conjunto de personas que trabajan para la Corporación en un auténtico equipo de trabajo*, en el que las notas dominantes sean:

1.ª *Entusiasmo por el trabajo*, dedicando a él todos sus conocimientos, sus aptitudes y su experiencia y, como consecuencia, que la entrega y dedicación sean compensadas, no sólo económicamente, sino también con recompensas de otra naturaleza. Quizá la nota de entusiasmo sea la más acusada que actualmente se observe en el personal local, y ello pese a que en muchos casos no tiene adecuada compensación.

2.ª *Contribución a la consecución del objetivo común*, armonizando y sincronizando esfuerzos y conductas, mediante un conocimiento claro de los fines concretos perseguidos, y de su incidencia social. Conocimiento que demanda una información suficiente de la repercusión inmediata en la sociedad de las actitudes y comportamientos individuales.

3.ª *Compenetración personal y respeto mutuo* entre todos los integrantes del grupo de trabajo, mediante el reconocimiento de su dignidad e igualdad esencial, sin menoscabo del diferente papel a desempeñar por cada uno. En este sentido debe alcanzarse, además, un clima de integración total, asentado en el riguroso respeto de las diferencias individuales de todo tipo. Se impone, pues, una política contraria a cualquier discriminación.

4.ª *Participación en el éxito alcanzado*, merced a este esfuerzo conjunto, que requiere, a su vez, la estimación y valoración de las aportaciones de

todos y de cada uno, independientemente del puesto que se ocupe y de la misión que se tenga asignada. Se precisa, por tanto, lograr un auténtico espíritu de equipo en todos los servidores locales.

2. Efectos externos

En cuanto a su proyección exterior, estimamos que los efectos que se podrían alcanzar, serían como mínimo:

1.º *Crear una "imagen" de las Corporaciones Locales mucho más favorable* que la que hoy, en ciertos casos, se tiene, pues se pensaría que efectivamente eran entidades que prestaban siempre un servicio de interés público estimable y valioso. El que la "imagen" que exista sea de un signo o de otro, tiene una gran repercusión práctica, pues condiciona en gran medida la actitud que el administrado adopta ante la Corporación, y la conducta que ante la misma sigue.

2.º *Facilitar la aceptación por parte del administrado de las decisiones* que adopten los órganos de gobierno de la Corporación, por cuanto si se halla predispuesto favorablemente por su propia experiencia admitirá sin oposición las razones justificativas de tales decisiones aun cuando no siempre llegue a comprenderlas plenamente.

3.º *Promover la colaboración del administrado* en el desarrollo de las actividades locales, tanto prestando su apoyo a las mismas como sometándose a las limitaciones o prohibiciones que entrañen. Colaboración ciudadana que cada día es más necesaria a las Corporaciones a medida que éstas extienden su ámbito de acción.

En definitiva, la concepción gerencial debe dar un nuevo enfoque a la relación de las Corporaciones con los integrantes de la comunidad humana a la que sirven. Nuevo enfoque que precisa asentarse, en especial, sobre las tres perspectivas distintas de tal relación:

— *en la relación Corporación-ciudadano*, el énfasis ha de ponerse en la información sobre la forma en que se administran e invierten los recursos públicos, para facilitar el control social; en la medida que tal información sea eficaz, el ciudadano se sentirá más unido y compenetrado con su respectiva Corporación;

— *en la relación Corporación-administrado*, el acento ha de ponerse en la información sobre los derechos de éste y sobre la forma en concreto de ejercitarlos, para proporcionar un conocimiento veraz, comprensible y completo de los objetivos que se persiguen, de las actividades que se realizan y de los resultados que se obtienen; para, de esta forma, promover en el administrado una actitud de comprensión ante la respectiva Corporación;

— *en la relación Corporación-usuario*, la atención ha de centrarse en la eficacia con que se sirva, tanto respecto al momento cuanto a la adecuación a la necesidad, con objeto de atender debidamente a éstas. Y en este sentido podemos afirmar que, en el grado que el administrado como usuario se

sienta bien atendido y adecuadamente servido, se mostrará conforme e identificado con la política local.

En conclusión, estimamos que la rendición de cuentas, la información y la atención a las necesidades y demandas de la actuación pública en la sociedad actual, pueden alcanzarse y satisfacerse mucho mejor por las Corporaciones Locales, si implantan adecuadamente en su gestión los principios y técnicas a que responde la concepción gerencial, la que, hemos de afirmar una vez más, es ante todo, un espíritu, un propósito, unos métodos y un modelo de conducta.

**PROBLEMAS QUE PLANTEA LA COLABORACION
DE LOS MUNICIPIOS EN LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

Comunicación presentada por
D. ANTONIO SAURA PACHECO,
INSPECTOR DE LOS SERVICIOS DEL MINISTERIO
DE HACIENDA Y PROFESOR DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Es evidente que los problemas que plantea el Desarrollo Económico y Social han de plantearse a escala nacional; pero también el subsector de la Vida local tiene necesidad de progresar y planear sus inversiones, y aún dentro de la ejecución de los Planes nacionales hay una parte importante que debiera encomendarse a los Municipios. Todo ello conduce a la necesidad de precisar la tarea que a la Vida local incumbe en el Desarrollo, esto es, una mejor coordinación entre las diversas Administraciones públicas, basada en criterios de unidad en la programación y de diversidad en la ejecución.

Sin embargo, el progresivo centralismo en el orden financiero ha creado un alto grado de tensión en las relaciones entre la Hacienda del Estado y las Haciendas locales, llevando a límites exagerados la aspiración a la unificación tributaria. Esta aspiración surgió cuando el concepto de la actividad financiera de las entidades locales se consideró como de la misma naturaleza que la del Estado y a medida que, a consecuencia de las participaciones, asignaciones, fondos de perecuación y subvenciones transferidos, la intervención del Poder central en los Poderes locales se hizo cada día más frecuente, más intensa. Es este un problema previo, ampliamente discutido por la doctrina; pero no cabe duda que mientras más útil y rectamente actúen las Administraciones locales menor será la ingerencia del Poder central, sobre todo en la ejecución de sus Planes privativos. Las diferencias que pueden observarse en el Derecho comparado en orden a la división de responsabilidades entre el Gobierno central y los Poderes locales son menos importantes desde el punto de vista de la Política económica que desde el punto de vista de la financiación de los gastos y el marco institucional que rige las relaciones entre ellos. Por lo general, el gasto local es el factor determinante en la coordinación de las actividades municipales con las necesidades de la Política económica.

El control central sobre el gasto local puede ser ejercido de muy diversas formas, pero, en general, puede afirmarse que toda la problemática del control, intervención o tutela se apoya más sobre el ingreso, las transferencias y los préstamos que en la regulación directa de las inversiones.

Claro es que nos estamos refiriendo a Planes, programas y presupuestos municipales, porque cuando se trata de inversiones encuadradas en Planes, programas y presupuestos nacionales, la supervisión de los Departamentos Centrales está perfectamente justificada, como siempre que la inversión esté financiada con transferencias de capital y operaciones de crédito. No conocemos ningún país donde toda la materia del crédito local no esté sometida a un control muy riguroso. Así, por tanto, considerando a las Entidades locales no ya como autónomas, sino más bien como autárquicas con poderes definidos, aceptamos la tutela administrativa, es decir, un conjunto de facultades atribuidas a las Autoridades centrales para garantía de los propios intereses locales, que coloca a los Municipios en el engranaje de un mecanismo de subordinación perfectamente compatible con las solicitudes, cada día más apremiantes, de descentralización y desconcentración de los servicios públicos.

No pueden los Municipios contratar ningún empréstito u operación de crédito sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda, que también es necesaria para la enajenación del patrimonio, etc. En mayor o menor escala, con más o menos rigurosidad, en todos los países existen prevenciones análogas, como también en materia de Presupuestos e imposición y ordenación de exacciones, con sólidos fundamentos de índole exclusivamente económica con realidad permanente, puesto que siendo las Entidades locales Corporaciones públicas que cumplen fines de interés general, no puede el Estado permanecer indiferente ante la conducta financiera de las mismas y precisamente a través del Ministerio de Hacienda, al que compete la dirección, administración e inspección supremas de la economía financiera del sector público.

Lo que ocurre es que con la extensión y ampliación del dominio de la actividad local en el terreno de las previsiones sociales y culturales, crecen las necesidades financieras. Además, van asumiendo cada vez nuevas funciones y participando en obras de interés general. Son notas características de este fenómeno el peculiar desarrollo de los intereses urbanos, hasta el punto que ya resulta axiomático el reconocimiento de las previsiones que exigen los programas de inversiones locales en orden al crecimiento ordenado de las ciudades y de los estímulos jurídicos y financieros necesarios para crear patrimonios municipales de suelo, movilizar los solares existentes, aumentar la oferta de suelo urbano, recuperar las plusvalías e impedir la especulación.

Y cuando se canaliza el ahorro hacia las inversiones que el Estado estima preferentes para la economía, alentando la inversión privada con grandes ventajas fiscales y crediticias que suponen sumas ingentes, se escatiman las ayudas que los Municipios necesitan para asegurar la vitalidad y modernización de las ciudades. Por ejemplo, la actualización de los sistemas de vías públicas o de estacionamiento de automóviles; ampliaciones y mejoras de los servicios de transporte en masa, parques y recreos públicos, modernización y perfeccionamiento de los servicios urbanos ordinarios, etc.

Por otra parte, se reconoce universalmente que los Estados modernos, además de cumplir sus deberes fundamentales en orden a la satisfacción de las necesidades públicas, han de adoptar las medidas necesarias para garantizar la ocupación total y el incremento de la renta nacional. Por eso, la mayoría de los países han emprendido resueltamente el camino de la planificación económica, cuyos medios de financiación no pueden ser otros que el impuesto y la deuda. La política de Desarrollo regional, en cualquier Plan nacional, complementa y matiza, en su dimensión geográfica, la programación sectorial, para conseguir una mejor utilización de los recursos y una más justa distribución de los beneficios.

Si el objetivo que se persigue es reducir en lo posible las diferencias existentes entre los niveles de desarrollo de las distintas provincias, comarcas o regiones, preciso es que se formulen juicios críticos que respondan a verdaderas situaciones de hecho, pues con frecuencia se entra en un círculo vicioso. Las regiones menos desarrolladas resultan perjudicadas en la distribución del gasto público, precisamente por el hecho de que la poca densidad de su actividad económica no aconseja la construcción de nuevas carreteras, por ejemplo, dado su pequeño tráfico vial, al tiempo que, por otro lado, la capacidad potencial de tal zona, que está falta de carreteras, queda estrangulada por la dificultad de sus comunicaciones. Las regiones más desarrolladas absorben generalmente una alícuota del gasto público proporcionalmente mayor. Si los políticos se hacen intérpretes de las aspiraciones de los entes locales y proclaman la finalidad de difundir la expansión industrial por todo el territorio nacional, cuesta trabajo comprender cómo es posible que la producción de ciertos bienes haya de realizarse a un costo mucho mayor que el que resultaría de una más apropiada localización de las industrias. Así, por ejemplo, el montaje de las plantas industriales beneficiadoras de minerales debe situarse en las proximidades de los yacimientos; las aguas de los ríos deben destinarse a la irrigación de las tierras circundantes, etc.

La localización de las actividades industriales representa en estas desigualdades un papel muy notable. La creación de empresas en un Municipio determinado proporciona a éste una renta que le permite mejorar sus equipamientos o bien limitar su presión fiscal, lo que tiene como efecto el atraer a otras industrias. Se produce así un proceso acumulativo que, trasplantado al plano regional, constituye un grave obstáculo para el desarrollo de las regiones subindustrializadas, y una incitación a las industrias para que se establezcan en regiones ya saturadas. Es éste, aparte incluso de los objetivos regionales, un estado de hecho difícilmente aceptable en el plano económico.

Los condicionamientos técnicos de la colaboración de los Municipios en el Desarrollo regional serán distintos de un país a otro, pero siempre resultará del máximo interés la mayor coordinación para una colaboración amplia entre el Poder central y los Poderes locales, a fin de reducir los desequilibrios entre las distintas regiones, mediante una elevación de las

rentas de las menos desarrolladas, pero siempre teniendo en cuenta las posibilidades de los Municipios y las exigencias de la economía en su conjunto.

Los Programas de Inversiones públicas y los objetivos y directrices que en los Planes nacionales se señalan al sector público son vinculantes, no sólo para la Administración del Estado, Organismos Autónomos y Empresas Nacionales, sino también para el subsector de la Vida local. A las Entidades locales dotadas de medios técnicos suficientes se les debería ceder la ejecución de las obras y servicios que afecten a su territorio, mediante la transferencia de los fondos necesarios. Así también, deberían obtener créditos destinados a financiar la adquisición de terrenos, la realización de obras de preparación del suelo urbano y servicios complementarios.

Se da por supuesta la implantación del sistema integrado de Planificación, Programación y Presupuesto (*"Planning-Programing-Budgeting Integrated System"* P.P.B.S.). Preparación de programas para la toma de decisiones, su reajuste y agrupación, su estructura; objetivos bien precisados, así como los medios, costes y plazos de realización. Si el Plan constituye la plataforma analítica del Programa, el presupuesto es la resultante. Es decir, el presupuesto es la ejecución de cada tramo anual del Plan plurianual: la fijación precisa de los objetivos a realizar durante el año venidero y de los medios de financiación. Dicho de otra manera, el presupuesto es la organización de las responsabilidades mediante la transposición de la estructura de los programas. Incluye también el *budgeting* el control regulador de la acción, para señalar las desviaciones que surjan en la práctica respecto de los objetivos y costes previstos, localizando las causas y realimentando (*feed-back*) todo el proceso. Si se trata de un fallo de *planning*, éste habrá de revisarse; si es un defecto de eficiencia habrá que modificar los *input-mix*, las combinaciones de *inputs*, alterar la organización o perfilar mejor las responsabilidades. Al conducir a los Municipios a comportarse como empresa privada que, so pena de quiebra, debe atender eficazmente a las necesidades que se le han señalado, creemos que el P.P.B.S. es capaz de hacer más responsables a los gestores y de añadir nuevo lustro al blasón de la función pública.

El problema crucial que plantea la deseada colaboración de los Municipios en los Programas de Desarrollo Económico y Social es el que presenta la implantación general de las clasificaciones económicas de gastos e ingresos. Tienen también su importancia la clasificación funcional del gasto y el problema del equilibrio presupuestario.

Podemos anticipar, desde luego, que los Impuestos locales, ya sean sobre la renta, sobre el capital o sobre el gasto, e incluso los demás recursos, como tasas y contribuciones especiales, recargos en tributos nacionales o fondos de perecuación, dentro de la problemática de las operaciones corrientes, no originan ninguna dificultad ni obstaculizan la estabilidad económica. Ello es así porque existe un control riguroso sobre la imposición local, puesto que el Gobierno central fija los elementos del sistema tribu-

tario municipal, así como los tipos, las deducciones y las sumas que del Presupuesto general se han de transferir como ayudas para conseguir el equilibrio entre gastos e ingresos corrientes. El Gobierno aumenta o disminuye los tipos impositivos y los fondos y subvenciones corrientes mediante las reformas que propone al Legislativo. Por otra parte, en relación con los programas de inversión, tampoco hay peligro de perjuicio en el proceso de crecimiento coyunturalmente equilibrado de la economía, si los gastos de capital se financian con transferencias de capital del Presupuesto del Estado. El peligro está en las operaciones de crédito, aunque se justifiquen, porque en realidad se trata con ellas de repartir sobre un cierto número de años una carga que habría de soportarse con gran dificultad si los fondos se obtuviesen mediante un aumento considerable de la imposición directa o indirecta municipal, dando por supuesto que se han agotado las transferencias de capital o subvenciones del Estado, las contribuciones especiales y, en suma, todas las posibilidades legales.

Un proceso de crecimiento coyunturalmente equilibrado exige un grado razonable de estabilidad de precios, el mantenimiento en lo posible del pleno empleo y una estructura favorable de la balanza de pagos. En tales condiciones, los economistas hablan de un crecimiento equilibrado en términos de ahorro e inversión, unos y otros públicos y privados, es decir, el Ahorro total (privado más público) equivalente a la inversión total.

Cuando se habla del sector público conviene considerar las Administraciones públicas, las Empresas públicas y las Instituciones financieras públicas. Considerando sólo las Administraciones públicas, incluimos en este subsector el Estado, los Organismos Autónomos, las Entidades locales y la Seguridad Social. Para el mantenimiento del equilibrio económico es evidente que ni las Entidades locales ni ninguno de los órganos subordinados al Poder central pueden aceptar aquí una responsabilidad autónoma, ya que la política coyuntural sólo puede llevarse a efecto de modo adecuado cuando el Poder central asume primordialmente la responsabilidad y vela porque los órganos inferiores no lleven a efecto una política que contradiga los objetivos generales, sino que se coordine estrictamente con tales objetivos. De otra parte, las limitaciones que desde el punto de vista de la coordinación de la política fiscal se impone en mayor o menor medida a las Administraciones subordinadas, hace imposible que éstas apliquen una política independiente. Los Municipios, por desgracia, no pueden optar nunca. Tienen que obedecer y administrar rectamente los medios o instrumentos corrientes y de capital que el Estado ha tenido a bien concederles. No hablar de opción para ellos entre política fiscal y emisión de empréstitos.

No podemos entrar aquí en el examen de los complejos problemas relacionados con la coordinación de la actividad financiera municipal con la política coyuntural, ni es tampoco nuestro objeto. Pero conviene señalar que las entidades locales, a causa de sus limitadísimas posibilidades fiscales, se ven obligadas a atenerse a las normas clásicas en lo que concierne al equilibrio presupuestario. Hasta podría afirmarse que todas las técnicas no

son otra cosa que instrumentos para equilibrar los gastos corrientes con los ingresos corrientes. Si un Municipio no desea tropezar con problemas insolubles, ha de procurar continuamente que sus ingresos corrientes aseguren esa cobertura de los gastos corrientes, que no son otros que los de funcionamiento (personal, compra corriente de bienes y de servicios e intereses).

Equilibrados gastos e ingresos corrientes, no existe Ahorro y, por lo tanto, las inversiones locales necesitan de recursos distintos a los que ya hicimos antes referencia. La preferencia de las transferencias de capital a fondo perdido del Presupuesto del Estado constituyen el medio más idóneo y recomendable para favorecer el control de la coyuntura.

Para el Poder central las posibilidades son mucho más amplias, cuando la economía nacional está en el suficiente grado de crecimiento, puesto que puede obtener un aumento del Ahorro o superávit en las operaciones corrientes que le permita financiar en gran parte la formación del capital bruto; es decir, las inversiones. Pero es evidente que no puede hacerse ningún diagnóstico acertado del desarrollo coyuntural sin considerar al conjunto de las Administraciones públicas, entre las cuales los Poderes locales ocupan un lugar muy importante.

Existe un enraizado prejuicio contra el déficit presupuestario, y aunque toda la teoría moderna, a partir de Keynes, ha pretendido barrer la dogmática del liberalismo económico, es lo cierto que en ningún país desea el Poder central ser sincero en este punto. Se acepta, desde luego, el principio de la sanidad financiera a largo plazo, y no sólo para el Poder central, sino para el conjunto de la economía nacional. El superávit o el déficit son conceptos funcionales, cuyo valor depende de multitud de variables que influyen sobre el volumen y la distribución de la renta nacional. El perfeccionamiento de las técnicas macro-económicas ha producido notables progresos en la elaboración del Presupuesto económico nacional, de las cuentas del sector público en particular y de la Contabilidad Nacional en definitiva.

Todas estas técnicas y los estudios que de sus resultados se deducen están confirmando cada día más la estrecha solidaridad existente entre el Estado y la Vida local, tanto en los sistemas de obtención de recursos como en la planificación y ejecución de las inversiones. Del estudio de la legislación comparada, siempre conveniente para ponderar enseñanzas y experiencias, se deduce que existe una asociación de preocupaciones demasiado real para que los problemas de la Vida local no se presenten con análogas o parecidas características en todos los países desarrollados o en vías de desarrollo. Estudios más profundos, que caen fuera del propósito de esta Comunicación, nos llevarían a la conclusión de que, bajo una aparente complejidad, los problemas de financiación de las inversiones locales pueden resolverse mediante una mayor comprensión del Poder central y una mejor coordinación entre los fines y tareas de las distintas Administraciones públicas.

**UN NUEVO TIPO DE EMPRESAS:
LOS CONSORCIOS LOCALES**

Comunicación presentada por
D. RAMON MARTIN MATEO,
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD DE BILBAO

I. Caracteres

Reconociendo los riesgos y las forzosas limitaciones de toda definición, queremos dejar sentado inicialmente, que para nosotros los Consorcios en el Derecho español, en cuanto instituciones jurídicas con un régimen peculiar, *son entes locales que asocian libremente personas jurídico-públicas, de diferente orden*, para fines de interés local. Creemos que esta definición no supone una arbitraria caracterización de la figura jurídica analizada, sino que efectúa una síntesis de los principales rasgos que el Consorcio tiene entre nosotros y cuya inclusión en el concepto propuesto nos proponemos a continuación justificar (1).

1. La gestión de intereses locales como objeto de Consorcio

El Consorcio es siempre un ente instrumental, puesto al servicio de fines preexistentes propios de los sujetos consorciales. Estos fines no son otros en los Consorcios locales que el atendimiento de los peculiares intereses que encomienda a las corporaciones locales su ordenamiento administrativo. Los Consorcios no deben gestionar exclusivamente servicios públicos en el sentido que esta expresión tenía para la doctrina tradicional (2)

(1) Aunque la bibliografía sobre esta materia es escasa podemos incluir en primer lugar el magnífico libro de ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, páginas 486-500. También se aborda este tema en mi monografía *La comarcalización de los pequeños municipios*, págs. 66 y ssg. En cuanto a las tesis de BARCINA *El Consorcio intermunicipal*, versa fundamentalmente sobre Mancomunidades. Estudios específicos han sido realizados por MARTÍNEZ DÍAZ "Los Consorcios en la Administración Local," en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, núm. 34, pág. 448, el primer trabajo sobre la materia y que realmente sorprende sobre su solidez y futurismo. El artículo de FALCO PLOU, "La cooperación provincial en forma de consorcio", publicado en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 67 de 1953, es igualmente importante porque ilustra sobre una experiencia de la Diputación de Zaragoza precursora en el régimen consorcial que indudablemente influyó en el legislador y fue animada decisivamente por el autor de dicho estudio, Secretario de aquella corporación. Más reciente es el artículo de VARILLAS "Consorcio de Aguas", en la *Revista de Vizcaya*, núm. 1967, sobre la realización más importante hasta la fecha con apoyo de estas técnicas, el Consorcio del Gran Bilbao. Por último debe mencionarse el trabajo de SEVILLA, "Consorcio o Mancomunidad" en *Municipalia*, núm. 174, de 1968.

(2) Por ejemplo en POSADA, *voz Servicio Público*, *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona 1910, págs. 615 y ssg., o GARCÍA OVIEDO, "La teoría del servicio público", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 1923. Más moderno A. GENDÍN, *El Servicio público y su teoría jurídico-administrativa*, Madrid, 1944.

y mucho menos servicios de fundamental vocación económica. Creemos que cuando el Reglamento de Servicios nos dice en su artículo 37 que el objeto de los Consorcios es la instalación o la gestión de servicios de interés local, está pensando en la posible utilización de esta figura tanto para la realización exclusivamente de las obras o instalaciones que sirven de soporte estructural a determinados servicios, como para la gestión propia de dichos servicios. La interpretación de cuáles sean servicios de interés local debe hacerse con el sentido amplio que autorizan los artículos 156 y 285 de la Ley de Régimen Local, respectivamente, para los Municipios y Provincias, configurándose como tales los que tienden a la consecución de los fines señalados como propios de dichas entidades (3).

En consecuencia los Consorcios pueden ser creados para gestionar cualquiera de las posibles actividades que ya no tanto como competencias, sino como mero ámbito funcional lícito (4), establecen para Municipio y Provincia los artículos 101 y 243 de la Ley de Régimen Local.

Tan amplia comprensión de las finalidades consorciales no puede ser contradicha contrastando la redacción del artículo 37 del Reglamento de Servicios con la del artículo 29 de la Ley que prevé la creación de Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. El hecho de que el Reglamento de Servicios no incluya *el regular los Consorcios*, la expresión, *otros fines*, no debe ser interpretada, en el sentido de que tal omisión con referencia a éstos, ampute sus posibilidades gestoras.

Los Consorcios pueden efectivamente gestionar servicios públicos en el sentido que a tales servicios suele asignarse, si es que existe un principio de unanimidad al respecto. Pueden también tener por objeto el desempeño de actividades económicas del tipo de las que son susceptibles de ser atraídas a la esfera municipal o provincial con arreglo a las técnicas de la municipalización o provincialización. Pero también cabe su instrumentalización para una gama amplia de actividades, que sin un carácter servicial definido en sentido estricto, o sin sustancia propiamente económica, redunden en beneficio de las poblaciones de los entes consorciados.

Así pueden establecerse Consorcios para la construcción de escuelas, y de hecho, uno de los primeros intentos en este sentido de aplicación de la entonces rudimentaria y vacilante técnica consorcial, se efectuó precisamente para la creación de la infraestructura de los servicios estatales escolares. En este sentido los Decretos de 18 de octubre de 1946 autorizaron convenios especiales entre el Estado y las Diputaciones de Sevilla y Avila para la construcción de edificios escolares (5). La Ley de Enseñanza Primaria, por su parte, deja abierta ampliamente esta vía al disponer que la construcción de edificios para escuelas nacionales será realizada mediante

(3) En los artículos 102 y 103 para los Municipios, y 243 y ssg., para las Diputaciones.

(4) Según la formulación de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Administración periférica del Estado y Administración Local en la Administración Española*, Madrid, 1961, págs. 121 y ssg.

(5) Aunque no se aludiera lógicamente a esta figura ni realmente se tratase de un Consorcio propiamente dicho, las técnicas colaborativas que se articularon recuerdan al Consorcio.

la colaboración de las Corporaciones locales con el Estado (6). El Consorcio, como técnica de colaboración, encuentra aquí, pues, un campo abonado.

Lo mismo podemos decir de otras actividades municipales trascendentes también a la esfera estatal, como puede ser el turismo. La creación de Consorcios, para fines turísticos entre el Estado y las Corporaciones locales o entre los Municipios y la Diputación, es una solución posible, viable y aconsejable. Existen ya Mancomunidades constituidas o al menos en proyecto para fines turísticos (7); pues bien, la inclusión en ellas de Diputaciones Provinciales, de representaciones de los órganos estatales de competencia turística será, sin duda, beneficiosa para todos.

En el consorcio, se da, como hemos visto, una comunidad previa de intereses que es la que hace precisamente optar por esta solución gestora. Tal comunidad transcenderá de la propia naturaleza del objeto consorcial que habrá de representar un interés compatible con el de las Corporaciones locales que forman parte del Consorcio, puesto que no tendría sentido su operación si los entes participantes no tuviesen una cierta coincidencia en torno a las finalidades perseguidas, y lo mismo cabe decir de la eventual inclusión del Estado, bien directamente en cuanto persona jurídica única, bien a través de alguna de las personas fundacionales o corporativas por él incorporadas o creadas.

El Consorcio puede insertarse así en la gama de las posibles técnicas de colaboración de articulación de competencias públicas. Estas soluciones insistentemente propuestas por la doctrina, y destacadamente entre nosotros por García de Enterría (8), pueden sustituir la artificial compartimentación de las funciones de los distintos sectores de actividades públicas, potenciando en definitiva tanto la descentralización como la propia obra del Estado.

El Consorcio, quizás mejor que la delegación o el mandato, conocidos ya y ampliamente experimentados en otros ordenamientos, pero que en España han tenido escasa efectividad, puede suponer una técnica organizatoria eficaz que encaje plenamente en las aspiraciones del II Plan de Desarrollo (9). Como hoy demuestra la realidad vivida en materia de aguas donde existen múltiples impulsos en este sentido y logradas realizaciones, cual es el caso del Consorcio de Abastecimiento de Aguas del Gran Bilbao,

(6) Ley de 22 de diciembre de 1953.

(7) Sobre este tema en relación con la Mancomunidad turística del Pirineo, MONTORO PUERTO presentó una comunicación al I Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo que versó sobre el turismo y cuyas actas están próximas a publicarse. Varias Mancomunidades turísticas hay ya constituidas, Vid. el Anexo de mi libro *La comarcalización*.

(8) Especialmente en su trabajo, *Administración periférica del Estado y Administración Local: Problemas de articulación*. Vid. también ENTRENA, *Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración Central y la Administración Local*, en *Problemas políticos de La Vida Local*, vol. II, págs. 121 y ssg. y mis trabajos, *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Madrid, 1965, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, y *Las competencias instrumentales de las Administraciones Locales en la Provincia*, Barcelona, 1965, págs. 49 y ssg.

(9) El artículo 73 de la vigente Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social establece que "El Gobierno impulsará las fórmulas asociativas de Corporaciones Locales entre sí o con otras entidades".

el Consorcio supondrá posiblemente una solución eficaz para llegar a esta coordinación competencial tan reclamada, tan necesitada, pero tan lejos de conseguir, pese a las enfáticas declaraciones de los textos normativos (10). Bastará para ello un poco de buena voluntad por parte de los órganos estatales competentes y también de las Corporaciones locales interesadas que por los demás parece que entran en juego con menos desconfianza que en otras fórmulas asociativas.

2. *El Consorcio como ente local de segundo grado*

El Consorcio es primeramente un ente público local (11), es decir, sometido al ordenamiento local, y viene dotado de personalidad jurídica. Esta personalidad surge como consecuencia de la asociación de otras personas jurídico-públicas entre las que deben predominar Corporaciones locales, puesto que si el predominio fuese de personas jurídicas estatales no estaríamos en presencia de un Consorcio ni de un ente local, sino de un organismo autónomo enclavado en la Administración institucional del Estado. Se trata, pues, de lo que la doctrina denomina, una asociación de asociaciones, en definitiva una asociación local de segundo grado.

El carácter personificado del Consorcio en nuestro derecho local lo diferencia netamente de otras soluciones que realizan un acuerdo de voluntades sin llegar a desembocar en la creación de un ente. Por tanto no tienen carácter consorcial, en el sentido que aquí nos interesa, los denominados Consorcios para la repoblación forestal a que alude con referencia a las Corporaciones locales el Reglamento de Bienes y los que, con otra base, parecen dar también pie la propia Ley de Régimen Local y la Ley de Montes.

El carácter asociativo del Consorcio que determina su personificación, prima sobre otras de sus manifestaciones. Así el Consorcio no es, como algún sector de la doctrina entiende, una particular especie de cada uno de los distintos modos de gestión caracterizado peculiarmente por su base subjetiva (12). No es el Consorcio en sí una modalidad gestora de las que contemplan los artículos 156 y siguientes de la Ley de Régimen Local, y los correspondientes del Reglamento de Servicios y tampoco una sub-especie

(10) Así por ejemplo el artículo 291 de la Ley de Régimen Local prevé el posible traspase de competencias a las Diputaciones Provinciales en materia de obras hidráulicas, saneamientos, encauzamientos y rectificación de ríos, canales, pantanos, puertos, carreteras. Las Leyes posteriores y muy especialmente la del II Plan de Desarrollo insisten en estas delegaciones que invariablemente quedan sólo en el papel como meras aspiraciones del legislador desconocido por la realidad administrativa donde cuenta con la encarnizada enemiga de los grandes intereses burocráticos. También el Consorcio puede venir amenazado por aquí, como se ha puesto de manifiesto en el Consorcio de Abastecimientos de aguas asturiano, a punto de naufragar, pese al favor y alto patrocinio ministerial, por cuestiones de prestigio y de percepción de honorarios de dirección de obras. Pero la mayor flexibilidad de la técnica consorcial permitirá salvar estos escollos satisfaciendo con realismo, aunque sea a contrapelo, todos los intereses.

(11) Vid. Nuestro trabajo: *La comarcalización de los pequeños Municipios*, pág. 68, Madrid, 1964; y GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado*, vol. II, pág. 1236, Madrid, 1967.

(12) En este sentido ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, página 498.

de cada una de ellas. Lo decisivo del Consorcio es la creación, como queda apuntado, de un nuevo ente local del Derecho Público, de una nueva Corporación local que, a su vez, como expresamente precisa el Reglamento de Servicios (13), podrá utilizar cualquiera de las formas de gestión previstas sustituyendo a los entes consorciados.

Su sometimiento al Derecho público le diferencia además de otras soluciones asociativas como las que se han introducido recientemente en materia de mercado de abastos (14).

En este sentido el Consorcio es similar a las Mancomunidades, al igual que ellas agrupa otros entes locales, otras Corporaciones de este orden. De aquí que en algunos estatutos de Mancomunidades se aluda indistintamente a Consorcio o Mancomunidad, o que se afirme en los mismos que lo que se constituye es un Consorcio de Municipios, para la prestación en forma mancomunada de un servicio público (15).

La diferencia entre Mancomunidades y Consorcios no se basa en su estructura asociativa, que es idéntica, lo que los distingue es el que en los Consorcios, a diferencia de lo que sucede en las Mancomunidades, tienen entrada entes locales de distinto orden que pueden ser entes públicos no locales.

Los Consorcios son asociaciones, no instituciones fundacionales (16), si bien como veremos el proceso asociativo puede dar después lugar al surgimiento de una figura de este tipo y, aunque por otra parte el proceso de creación de estos entes pueda teóricamente venir supeditado a la aprobación superior, a través de un procedimiento que calificable como bifásico en la terminología de García Trevijano (17). Pero el hecho de que Consorcios y Mancomunidades tengan un régimen jurídico en buena parte preestablecido por el ordenamiento no transforma su verdadera sustancia, no afecta a la base coordinadora de intereses que les sustenta.

Los Consorcios, tienen también de común con las Mancomunidades su carácter de asociación voluntaria, a diferencia de los que sucede con las Agrupaciones forzosas.

No existe coacción para la entrada en el consorcio, ni tampoco para la salida del mismo, si bien pueden mediar, como también veremos, algunos condicionantes de la libertad consorcial justificados por el mantenimiento y defensa de los intereses que el ente representa.

(13) Artículo 40.

(14) El Decreto de 7 de abril de 1966 autorizó a la creación de una Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastos, MERCASA, para la construcción e instalaciones de mercados centrales, facultándola para realizar estos objetivos mediante la constitución de sociedades mixtas con corporaciones públicas. Al amparo de estos preceptos se han creado empresas cuyos estatutos no conozco y que asocian a diversos Ayuntamientos con dicha Empresa Nacional. Tal es el caso por ejemplo de MERCABILBAO, MERCAVALENCIA, etc.

(15) Artículos 1, 2, 3, y 6 del proyecto de estatutos de la Mancomunidad de Toledo ya aludidos.

(16) Ya que en las fundaciones como observa TREVIJANO, no hay miembros sino beneficiarios, *Tratado*, pág. 203.

(17) GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado*, págs. 455 y ssg.

Los Consorcios son patentemente entes locales, sin que ello pueda ponerse en duda por el hecho de que no aparezcan incluidos en la nómina que de los mismos efectúa el artículo 10 de la Ley y el artículo 1.º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Tal omisión se debe a la posterior aparición de los Consorcios como consecuencia de la ulterior promulgación del Reglamento de Servicios.

Son entes locales pero no territoriales (18), entes sectoriales como competencias determinadas y tasadas, a diferencia de los entes territoriales, que como es sabido tienen ínsita la posibilidad de ampliar indefinidamente sus funciones. Son entes similares a los que en otros ordenamientos se crean para el atendimento de específicos cometidos (19), y carecen de población propia y de territorio privativo. Población y territorio no son, como en el caso de los entes territoriales, elementos del Consorcio. Los Consorcios se crean para finalidades concretas, normalmente surgen para una sola finalidad, para el ejercicio de una competencia común a los consorciados.

La cuestión a mi juicio debe resolverse en todos estos casos afirmativamente (20) permitiéndose el acceso al Consorcio a todas estas figuras corporativas o fundacionales a la vista de la amplitud de los términos que el Reglamento de Servicios utiliza. En la práctica se han constituido Consorcios en los que participan entes de la naturaleza y finalidades expresadas, si bien coincidentes en los objetivos del Consorcio (21).

Más dudosa es la posibilidad de entrar en el Consorcio corporaciones municipales y Diputaciones de distintas provincias. A favor de la tesis contraria a tal posibilidad de integración consorcial milita de expresa postura de la Ley de Régimen Local en contra del resurgimiento de las Mancomunidades interprovinciales cuyos conocidos destinos se orientaron en otras épocas por derroteros políticos (22). Pero no cabe duda que en estos momentos, y desde una perspectiva administrativa, al ser posible constituir Mancomunidades que abarquen Municipios de varias Provincias sería estimable la intervención también de las Diputaciones cuyo apoyo a tales entes se muestra habitualmente decisivo.

En todo caso sería más fácil admitir la posibilidad de un Consorcio, en el que para aprovechar quizás las aguas de una cuenca, forman parte Municipios de varias provincias, y la Diputación de una de ellas.

(18) Por cuya razón STANCANELLI SEPE, excluye justamente del ámbito de los consorcios a los "liberi consorzi" como hemos visto.

(19) Los Consorcios españoles equivalen exactamente a los *Syndicatos Mixtos* franceses regulados en los 157 ssg. de la Ley Municipal francesa. Vid. para los *Amter y Zweckverbände* del Derecho alemán, GONEWEIN, *Gemeinderecht*, Tübinga, 1963, págs. 417 y ssg. (Hay tradición española del IEAL), y mi libro *El Municipio y el Estado*. En Inglaterra cabe mencionar los *Joints Boards* y en Bélgica las *Uniones intercommunales*. En todos los países existen pues organizaciones de este tipo.

(20) En este sentido también ALBI, *Tratado de los modos de gestión*, pág. 496, quien justamente sólo elimina a las sociedades mercantiles y demás formas de Derecho privado.

(21) Tal fue el caso del aprobado en 17 de septiembre de 1969 entre la Diputación provincial de Baleares, la Cámara de Comercio y la Organización Sindical para regir la Feria Oficial de Muestras, Artesanía y Turismo de Baleares.

(22) Vid. GASCÓN y MARTÍN, *Administración provincial y sus problemas*, Madrid, 1942.

**REVISION DE LAS CONTRIBUCIONES
ESPECIALES COMO COOPERACION
TRIBUTARIA DEL SECTOR PRIVADO
A LAS OBRAS MUNICIPALES**

Comunicación presentada por
D. ALBERTO DE ROVIRA MOLA,
ABOGADO. JEFE DEL SUBDEPARTAMENTO
DE PREVISIONES Y RESULTADOS DEL GABINETE
TÉCNICO DE PROGRAMACIÓN
DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.
PROFESOR AYUDANTE DE HACIENDA PÚBLICA
Y DERECHO FISCAL DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA

1. *Introducción justificativa*

Hace menos de un año afirmaba, con pleno convencimiento e intencionada rotundidad: "Las contribuciones especiales pueden ser una de las grandes reservas de las Haciendas municipales" (1).

El tema I ("Valorización: imposición municipal por el beneficio privado de obra pública y su importancia en la urbanización") de la XIII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, me brinda ocasión propicia, para mí muy grata, de explicar y desarrollar aquella afirmación.

El tributo denominado "contribuciones especiales" en la técnica y en la terminología legal española constituye, sin duda alguna, un instrumento fundamental puesto a disposición de los Ayuntamientos o Municipalidades para alcanzar un doble objetivo: llamar al sector privado especialmente beneficiado por la realización de obras, instalaciones o servicios municipales a contribuir en una parte, por lo menos, del coste de las mismas, y, además, mediante esta peculiar financiación, acelerar e intensificar el proceso urbanizador.

Claro está que las contribuciones especiales no son la única institución tributaria que se relaciona con el tema propuesto, pero concretan acaso la más típica y, desde luego, la que lo centra y define. Cabría referirse también a otras posibilidades que permitieran actuar la imposición municipal sobre el beneficio privado derivado de la actividad urbanística de las Corporaciones municipales. Entrarían en juego, por lo tanto, los tributos sobre el valor del suelo o sobre las plusvalías inmobiliarias y empresa-

(1) Vid. Alberto DE ROVIRA MOLA, "Perspectivas económico-financieras de los Municipios ante el desarrollo urbano", Comunicación presentada al "V Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios", publicada en *Miscellanea Barcinonensia*, 1970, marzo, núm. XXIV, (extraordinario), págs. 83 y 109-110.

riales, con fines claramente antiespeculativos, así como otras instituciones tributarias o paratributarias (2).

No estoy en condiciones de pretender la elaboración de un estudio monográfico sobre las contribuciones especiales. Subjetivamente, mis escasas fuerzas me aconsejan abandonar en manos de técnicos más capacitados la tarea, ardua, pero necesaria y vital para las comunidades, de profundizar en el problema de financiar tributariamente la urbanización. Objetivamente, los límites de una Comunicación inducen a referir su contenido al trazado de directrices, con visión de futuro, para intentar el mejoramiento de la situación actual.

Por consiguiente, me propongo sólo destacar, a grandes rasgos, algunos aspectos de la problemática de esta institución tributaria.

2. *Coste privado y coste público de la obra urbanizadora*

La urbanización es uno de los principales problemas de nuestros días para los núcleos de población. Es el reto que el aumento del nivel de vida y las ansias de bienestar, tanto íntimo como ambiental, proponen a los responsables de la gestión de los intereses municipales. Urbanización *ex novo*, remodelación urbana o renovación de elementos urbanísticos preexistentes, según los casos, representan una trilogía de requerimientos que no pueden ser desatendidos. En cualquiera de los supuestos, aquel problema se reconduce a otro de financiación: ¿Quién ha de pagar la urbanización, el por ella especialmente beneficiado —si se puede determinar e identificar— o el conjunto de la comunidad urbana?

Sin duda alguna, el más directo y claro beneficiario de la obra urbanizadora —de creación o de transformación— es la propiedad inmobiliaria. Esta afirmación nos catapulta rápidamente al tema de la función social de la propiedad. La propiedad no tiene un carácter puramente estático, de simple tenencia o titularidad, sino una esencial facultad de ejercicio —dinámica—, de disfrute, condicionada por la naturaleza y destino individual del suelo. La propiedad urbana está llamada a satisfacer la necesidad social de vivienda por virtud de la comunicación de bienes que demanda la justicia y que el instituto de la propiedad encarna; está llamada a satisfacer esa necesidad comunitaria del asentamiento del pueblo por medio de la vivienda (3).

(2) Por ejemplo, podría ser objeto de un especial estudio y consideración la tasa de equipamiento urbano, regulado por una ley francesa de 1967; y, en España, los cánones o cuotas de urbanización, a que se refieren el artículo 114 y concordantes de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, y el artículo 45 del Reglamento de Reparcelaciones del suelo afectado por planes de ordenación urbana, aprobado por el Decreto 1.006/1966, de 7 de abril de 1966.

(3) Vid. Santiago UDINA MARTORELL, "Fundamento y modalidades de las contribuciones especiales por mejoras"; Conferencia pronunciada en el Salón de las Crónicas del Ayuntamiento de Barcelona el 1 de marzo de 1961, publicada en *Aspectos Económicos de la Nueva Administración Municipal, Barcelona*, Publicaciones de la Gaceta Municipal, tomo II, 1962, págs. 180-181.

La transformación del suelo a secas en suelo urbano, resultante de la expansión de las ciudades por el crecimiento de las comunidades humanas organizadas, da lugar a la figura del solar como base jurídica y sustento físico de la vivienda. Pero ésta no es, ni puede ser, la mera unidad de construcción, levantada con arreglo a normas técnicas de resistencia, de capacidad, de extensión y de servicios interiores. Como acertadamente se ha dicho, la vida colectiva no es la yuxtaposición de Robinsones, cada una de los cuales vive su vida, independientemente de la de los demás; es un complejo que exige el denso tramado de unos con otros, a través de los innumerables hilos de la urdimbre del tejido social. Y si es propio de la casa rural aislada resolver sus problemas de acceso, de alumbrado, de saneamiento y de abastecimiento de aguas, en forma tan elemental como se quiera, pero siquiera tal, lo es de la aglomeración urbana la solución colectiva de establecer y conservar tales servicios de manera orgánica, con carácter de red, y cuanto más lo tenga, más eficaz resultará y más económico para todos. El absurdo de imaginar tan sólo que cada vivienda tuviese que soportar en la ciudad la carga de resolver aisladamente, por ejemplo, su desagüe, yendo a buscar los cauces públicos de los ríos o el inmenso del mar, en una interminable repetición de alcantarillas paralelas o superpuestas, que el subsuelo urbano sería incapaz de abarcar, excusa de argumentar la necesidad de estructurar orgánicamente los servicios urbanos con la creación de grandes redes; pero sirve su consideración de claro exponente de una de las ventajas, entre otras, de la vida urbana, que permite elevar el *standard* vital de la población, defender su salubridad y proporcionarle seguridad y comodidad en un reparto de las cargas resultantes, que reduce al mínimo la gravitación de su coste. Cosa distinta de esta reducción sería la pretensión de descargar incluso de este coste reducido a la propiedad, trasladando la carga a la comunidad, mientras aquélla recibía, como un enriquecimiento injusto, el beneficio o el aumento de valor del suelo, derivado de la urbanización así efectuada con las oportunidades ajenas (4).

La obligación del propietario de costear los gastos de urbanización constituye un postulado que deberían seguir todas las legislaciones (5). Salvo en determinados casos, existe la imposibilidad de que cada propietario realice directamente las obras de urbanización (6). La necesidad de un sistema orgánico y coherente, planificado, produce algo así como una vinculación, una comunidad, cuyo régimen y administración debe asumir la Corporación municipal.

(4) Vid. Santiago UDINA MARTORELL, *trab. cit.*, págs. 182-183.

(5) Así está establecido en la Ley del Suelo, cit. en nota (2). Sobre este punto, con confrontación de aspectos extratributarios y tributarios de la cuestión, vid. Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, *Ejecución de los planes de urbanismo*, 3.ª ed., Barcelona, Civitas, 1961, págs. 46-51.

(6) La posibilidad existe en los casos de urbanizaciones particulares, con finalidad primordialmente turística. Este es un argumento para propugnar el costeamiento de las obras de urbanización en cualquier caso.

Pero, además, la urbanización beneficia también al industrial y al comerciante: a aquél, por los elementos de acceso y localización que el planeamiento urbanístico le puede facilitar, proporcionándole unas economías externas apreciables; al comerciante, por las ventajas de un adecuado asentamiento urbanístico le puede facilitar, proporcionándole unas economías ex-

Aparecen así las contribuciones especiales como la institución tributaria que hace revertir a favor de la comunidad la carga que debe incumbir a la propiedad inmobiliaria y a la titularidad empresarial.

3. *Nacimiento y desarrollo de las contribuciones especiales*

Hace ya algunos decenios hacía observar Flora que es frecuente, sobre todo en las grandes ciudades, que ciertas categorías de ciudadanos reciban especiales ventajas de la actividad municipal, sin petición alguna por su parte, ventajas que para los ciudadanos singular y espontáneamente beneficiados por los poderes locales constituyen un enriquecimiento indebido: a él debe corresponder la aplicación de “contribuciones” *sui generis* de carácter obligatorio, destinadas a cubrir los gastos de instalación de los servicios que benefician a los particulares (7). Análogamente, Viti Di Marco señala también que las contribuciones especiales se establecen cuando la comunidad productora —Estado o Municipio— crea una institución de utilidad general; y sin perjuicio de exigir a todos el pago de los impuestos generales, percibe de un grupo de ciudadanos una nueva aportación suplementaria, atendiendo a que tal institución les proporciona, bien un grado mayor de la utilidad general o bien otra adicional o accesorio. Así, la apertura de una calle o la ampliación de una plaza —precisa el mismo autor— sirven tanto para hermostear la ciudad como para mejorar sus condiciones de tráfico y salubridad; pero los vecinos de dichas vías derivan de ello una ventaja especial o mayor. El coste total de la obra pesa sobre todos los ciudadanos mediante los impuestos generales, pero los allí residentes habrán de pagar una cuota adicional: la contribución especial (8).

Me he permitido traer aquí el recuerdo de los dos citados tratadistas de Hacienda pública para poner de manifiesto que si el problema de la carga de la urbanización había sido suficientemente atisbado desde tiempo atrás, no se ha logrado todavía en nuestros días, en cambio, llegar a un resultado lógico, a las últimas y naturales consecuencias de una argumentación precisa y correcta. Como expondré más adelante, pienso que las contribuciones especiales deben conceptuarse —y, por tanto, regularse y aplicarse— no como un tributo más, de carácter estático dentro del sistema tributario municipal, sino como la institución tributaria que debe actuar dinámicamente la función social de la propiedad, bajo el punto de vista de la obra municipal urbanizadora. Estimo, pues, que el calificativo “especial”,

(7) Cit. por Antonio SAURA PACHECO, *Principios y sistemas de Haciendas locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1949, pág. 174.

(8) Cit. por Antonio SAURA PACHECO, *ob. cit.*, pág. 176.

que acompaña a la denominación sustantiva de la institución, ha de tener un significado esencial.

Esta naturaleza estática de las contribuciones especiales, este tratamiento como un tributo sólo generador de ingresos, resalta también en las definiciones doctrinales y legales. Es ya clásica la noción descriptiva de Einaudi: "Compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de dichos inmuebles". Aclara el propio hacendista que dicha institución se llama "contribución" porque se trata de una especie de concurso que los beneficiados son llamados a prestar para contribuir al pago de los gastos de una obra hecha en interés público, pero que les es particularmente ventajosa (9).

En la legislación española existen tres definiciones de las contribuciones especiales. Interesa citar, en primer lugar, la definición descriptiva del artículo 451 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955: "Procederá la imposición de contribuciones especiales... en los casos siguientes: a) cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios se produjese un aumento determinado del valor de ciertas fincas, y b) cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas o se provocaran de un modo especial por las mismas, aunque no existieran aumentos determinados del valor" (10).

Otra definición legal está inserta en la Ley general tributaria, número 230/1963, de 28 de diciembre de 1963, cuyo artículo 26, párrafo 1, b) dice que "contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos" (11).

La tercera definición a que puede aludirse es la que contiene el artículo 9.º de la Ley 43/1966, de 23 de julio de 1966, sobre Modificación parcial del régimen local. Como este precepto parece iniciar un nuevo rumbo en materia de regulación de contribuciones especiales, dejo para más adelante la copia del precepto y el comentario que suscita.

(9) Luigi EINAUDI, *Principios de Hacienda Pública*, 4.ª ed., trad. de la 2.ª ed. italiana (1940) por Jaime ALGARRA y Miguel PAREDES, Madrid, Aguilar, 1955, pág. 71.

(10) Con esta definición descriptiva coincide la que propone Antonio SAURA PACHECO (*ob. cit.*, pág. 174): "Retribución que han de satisfacer los propietarios particulares cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios municipales o provinciales se produce un aumento determinado del valor de sus fincas o terrenos, o cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados benefician especialmente a personas o clases determinadas o han sido provocadas de un modo especial por las mismas, aunque no existan aumentados determinables de valor en las fincas ni utilización inmediata de las instalaciones".

(11) Nótese que en esta definición se alude solamente a "beneficio" y no a "beneficio especial". La diferencia puede ser intrascendente, pero también es susceptible de ser aprovechada, con un cierto nominalismo, para establecer, como veremos después, algunas conclusiones en orden a la revisión de las contribuciones especiales.

Sin entrar en un análisis técnico de las definiciones de la Ley de Régimen Local y de la Ley general tributaria, que estaría fuera de lugar, importa solamente poner de relieve dos particularidades de las mismas: una, explícita, la dualidad de modalidades, en forma de contribución por aumento de valor y contribución por beneficio especial; otra, implícita, la posibilidad de configurar el sujeto pasivo del gravamen en la persona del propietario de bienes inmuebles y/o en el titular de empresas industriales y comerciales.

Las contribuciones especiales son un tributo municipal de creación moderna y hasta tiempos muy recientes no han empezado a revelar sus verdaderas posibilidades. Después de algunas referencias doctrinales (12), aparecen en España reguladas en el proyecto de exacciones municipales de 1910, de Covian, cuyo autor fue en realidad Flores de Lemus. En el sistema tributario español de las Haciendas municipales figuran por primera vez sancionadas legislativamente en el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917. Los preceptos correspondientes del mismo han pasado a la legalidad vigente en forma sustancial, con muy pocas modificaciones.

Al principio, las contribuciones especiales no tuvieron mucho éxito y fueron escasamente utilizadas por los Ayuntamientos españoles. El empuje les vino a recogerlas el Estatuto Municipal, de Calvo Sotelo, de 1924, y poco a poco fueron adquiriendo importancia —en verdad, más como posibilidad que como realidad— a través de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, Decreto de 25 de enero de 1946, de Ordenación provisional de las Haciendas Locales, textos articulados de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 y de 24 de junio de 1955, y Reglamento de Haciendas Locales, de 4 de agosto de 1952.

El legislador español vislumbró certeramente la doble circunstancia del escaso uso que se hacía de esta institución tributaria y, a la vez, de sus inmensas posibilidades, y aprovechó la oportunidad de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, para introducir algunas, muy pocas, pero sustanciales innovaciones. Dicha Ley, cuyo preámbulo sienta el avanzado “principio de que en todo caso el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificación”, para solucionar “en grado máximo las actuales dificultades que se oponen a la obra urbanizadora”, intentó suprimir radicalmente las más importantes limitaciones que la Ley de Régimen Local ponía a la aplicación y efectividad de las contribuciones especiales. Para la Ley de Régimen Local éstas constituían un tributo más, de carácter estático, como

(12) Según Luis MARQUÉS CARBÓ, *Ley de Régimen local*, Barcelona, Editorial “El Secretario”, tomo II, 1952, pág. 178, el primero que, al parecer, estudió en España las contribuciones especiales fue Jaime ALCARRA, Catedrático de Economía y Hacienda Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, quien en 1910 publicó en una Revista multicopista de Madrid, un trabajo en el que propugnaba la implantación de las contribuciones especiales que había visto aplicadas en Colonia.

antes he apuntado. Para la Ley del Suelo representan uno de los sistemas de dar cumplimiento a la obligación o carga de urbanizar que la Ley asigna, directa o indirectamente, a los propietarios. Para ello, elimina los porcentajes máximos de imposición sobre el coste total de la obra (del 50 al 80 por 100), señalados por la Ley de Régimen Local, y en su lugar señala, con carácter uniforme, un límite máximo del 90 por 100 sobre la citada base.

En la Ley de Régimen Especial del Municipio de Barcelona, así como en la de Madrid (13), se persiste en la misma línea de actualización y potenciación de las contribuciones especiales, al establecerse que serán de obligada imposición a todas las obras de urbanización, tanto a las de ensanche como de reforma interior, extendiéndose incluso a las fincas sujetas a protección oficial; pero, sobre todo, al ensayarse una objetivación de los módulos de reparto de las cuotas, con el fin de sustituir la discrecionalidad por una determinación concreta.

No obstante, en España las contribuciones especiales no han alcanzado todavía una deseable madurez ni un apreciable rendimiento (14), y los tanteos legislativos se suceden sin eficacia práctica considerable (15). La necesidad de su reforma está en primer plano, como una de tantas aspiraciones municipales.

En varios países, tanto europeos como americanos, se aplican también las contribuciones especiales, con esta denominación u otra similar y con mayor o menor fortuna (16).

4. *Utilidad de las contribuciones especiales para financiar la obra urbanizadora*

La utilidad de las contribuciones especiales es evidente como medio de financiación, a cargo del sector privado, de la urbanización. La exposición

(13) Texto articulado de la Ley de Régimen Especial para el Municipio de Barcelona, aprobado por el Decreto 1.166/1960, de 23 de mayo de 1960 (artículos 65 al 68) y texto articulado de la Ley de Régimen Especial para el Municipio de Madrid, aprobado por el Decreto 1.674/1963, de 11 de julio de 1963 (artículos 90-98). Vid. también sus respectivos Reglamentos de Hacienda Municipal, aprobados por los Decretos 2.086/1961, de 9 de noviembre de 1961 (Barcelona) (artículos 10 al 22) y 4.108/1964, de 17 de diciembre de 1964 (Madrid) (artículos 39 al 52).

(14) Vid. en "Boletín de Información de la Vida Local", núm. 18, junio, 1969, págs. 29-30, la evolución de las contribuciones especiales desde 1962 a 1967 y los comentarios acerca de la misma. En resumen, las contribuciones especiales representan solamente algo más del 6 por 100 del conjunto de los presupuestos consolidados (ordinarios, extraordinarios y especiales de Urbanismo) de los Municipios españoles.

(15) Poco después de la promulgación del texto articulado de la Ley de Régimen Especial para el Municipio de Barcelona (cit. en nota (13), la Ley 85/1962, de 24 de diciembre de 1962, sobre Reforma de las Haciendas Municipales, autorizaba al Gobierno para hacer una nueva regulación de las contribuciones especiales, siguiendo orientaciones análogas a las de la citada Ley especial de Barcelona. El plazo de un año que a tal efecto se establecía, no se cumplió. Hubo que esperar hasta la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre Modificación parcial del Régimen local, cuyo artículo 9.º establece las bases para una nueva regulación de las contribuciones especiales, con la finalidad —dice su preámbulo— de alcanzar la obligatoriedad, efectividad y simplificación de su exacción, de modo que su producto alcance la importancia que realmente debe tener en las finanzas de los Municipios.

(16) Por ejemplo, en los Estados Unidos goza de gran predilección por las entidades locales el *special assessment*, que el profesor A. G. BUEHLER ha definido como "una carga obligatoria

de motivos del citado Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 subraya que “la carencia de un sistema amplio y eficaz de contribuciones especiales tiene detenida la iniciativa de nuestros Ayuntamientos para gran número de obras y servicios municipales, cuyo coste ni debe ni puede gravitar sobre los contribuyentes por impuestos generales”, ya que, en definitiva, el principio inspirador del establecimiento de contribuciones especiales es el siguiente: “las Corporaciones municipales no pueden imponer gravámenes para favorecer con sus ingresos intereses particulares”.

Con sobrada razón hace observar Barros Martínez que las contribuciones especiales son el recurso más eficaz y específico para lograr la realización de cualquier proyecto de obra, instalación o servicio encaminado al progreso del término municipal, porque hacen posible su ejecución sin gran extorsión y en algunos casos sin repercusión alguna en el erario municipal (17).

La necesidad de generalizar las contribuciones especiales es ineludible. Se trata de una especie de concurso que ciertas personas son llamadas a prestar para contribuir al pago de una obra, instalación o servicio realizados en interés público, pero que también son particularmente ventajosos para ellas. No se olvide que una de las características de las contribuciones especiales consiste en ser un tributo esencialmente finalista, es decir, su rendimiento está destinado, única y exclusivamente —así por lo menos aparece en algunas legislaciones— a sufragar, en mayor o menor parte, el gasto de la obra, instalación o servicio que dé lugar a la imposición.

Hoy día, de los tres problemas que encabezan los que plantean las aglomeraciones urbanas —Vivienda, Urbanismo y Transporte—, los dos últimos cuentan para su resolución con el expediente de las contribuciones especiales. Por ello, hay que hacer notar que tal tributo ha de tener su campo de aplicación más adecuado en los Municipios de alguna importancia, desapareciendo casi por completo su utilidad en los pequeños Municipios. En efecto, en éstos, tanto el beneficio especial que a personas o clases determinadas proporcionan las obras, instalaciones o servicios que pueden dar origen a la imposición de contribuciones especiales, como el aumento de valor que aquéllas produzcan, es muy relativo, ya que cualesquiera que sean las que el Municipio lleve a cabo, es difícil distinguir entre el beneficio

sobre una propiedad determinada por razón de cierta mejora que lógicamente beneficia a los dueños de aquella propiedad y que se lleve a cabo en bien del interés público”, de tal modo que los contratos que conciertan las Municipalidades para la realización de obras y trabajos suelen prever expresamente que el contratista será pagado únicamente mediante el producto del *special assessment* girado sobre las propiedades especialmente beneficiadas para la realización de la obra o por la instalación del servicio.

En la década de los 50, se estimaba que cerca del 60 por 100 de las ciudades de los Estados Unidos de América utilizaban el *special assessment* como método para financiar obras públicas, y se imponían, en especial, para obras y servicios de alcantarillado, pavimentación, aceras, establecimiento de agua, etc. (Vid. Luis C. MARQUÉS, *Gobierno y administración local en Estados Unidos*, Barcelona, Informaciones Municipales, 1957, pág. 253, texto y nota (1), y página 254.

(17) Vid. ELÍAS BARROS MARTÍNEZ, *Derecho local de España*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1951, pág. 550.

especial que la Ley exige para que nazca la obligación de contribuir, y el interés general o público, pues las mejoras de cualquier índole realizadas en un pequeño pueblo favorecen a todo el vecindario, no pudiéndose de ordinario determinar a quiénes benefician de un modo especial, porque los efectos favorables de las obras o servicios ejecutados se proyectan en un reducido radio, en el que, precisamente, se aglomera la convivencia vecinal. Y es que —como hace observar el citado Barros Martínez— aunque pudiera concretarse que las obras realizadas producen mayor ventaja a una u otra persona, ocurre que en los pequeños pueblos el gobierno municipal tiene un carácter patriarcal que preside cierto cooperativismo entre los habitantes, lo que hasta cierto punto veda imponer a una u otra persona sacrificios económicos extraordinarios que hayan de redundar en beneficio de todos, prefiriéndose que sea la comunidad la que los afronte, bien con los recursos del erario municipal, bien con la prestación personal de todos para todos (18). En cambio, en las poblaciones de cierta categoría, las contribuciones especiales constituyen uno de los medios más eficaces —y puede añadirse también, más justos— para que los Ayuntamientos promuevan el mejoramiento de los intereses comunales que les asigna la Ley y cumplan los fines urbanísticos que tan amplio desarrollo han de alcanzar en nuestros días.

5. Problemática de las contribuciones especiales

5.1. Consideración general

La especial aptitud de las contribuciones especiales como instrumento tributario de financiación de la obra urbanizadora no puede, pues, ponerse en duda. No obstante, no existe correspondencia, por lo menos en España, entre las posibilidades intrínsecas de la figura y los resultados reales. El municipalista debe aspirar a que esta correspondencia se dé en la práctica, porque la estima justa y adecuada (19). Ocurre entonces preguntar qué es lo que falla en las contribuciones especiales, si ha de ponerse en entredicho la misma existencia y viabilidad del tributo, al no producir los efectos apetecidos, o si solamente se trata de dar con una estructura técnica idónea, bajo un enfoque. A mi juicio, el quid de la cuestión reside en este último aspecto. Repito una vez más que las contribuciones especiales contienen

(18) Vid. ELÍAS BARROS MARTÍNEZ, *ob. cit.*, pág. 551.

(19) Vid. Juan Antonio LARA POL, *Financiación de obras y servicios locales*, apartado 2.4. Comunicación presentada al III Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios. Asimismo, el apartado III-3.º de la “Declaración Municipalista de Brasilia”, 1966, decía: “Debe ser prevista la contribución de mejoría para el resarcimiento de las obras de urbanización, teniendo como objetivo mayor participación de los beneficiados”. Y en el mismo Congreso de Brasilia, la conclusión 3.ª de la III Comisión (“Cooperación financiera de los organismos nacionales e internacionales”) propugnaba que “en materia de obras de urbanización, debe acentuarse la participación en el respectivo financiamiento de la contribución de mejoría, a fin de que los propietarios beneficiados por las obras mencionadas contribuyan de manera adecuada a soportar el respectivo costo”.

inmensas posibilidades, pero hace falta actuarlas y potenciarlas con la finalidad de alcanzar "la obligatoriedad, efectividad y simplificación de su exacción, de modo que su producto alcance la importancia que realmente debe tener en las finanzas de los Municipios" (20). En el seno del municipalismo español es unánime el clamor en este sentido (21).

Voy a reducir la exposición de la problemática de las contribuciones especiales a unos pocos puntos, que estimo fundamentales para una perspectiva hacia el futuro —que debería ser muy inmediato— de esta peculiar figura tributaria. Sin duda, omito otros extremos, también importantes y cuestionables, pero que considero de carácter secundario. Resueltos los primeros, contemplados bajo un nuevo prisma, los demás no ofrecerían dificultades. Me refiero concretamente a:

- Unidad o dualidad de las contribuciones especiales.
- Naturaleza, extensión y amplitud del hecho imponible.
- Determinación de los sujetos pasivos.
- Aplicación y efectividad del tributo.

5.2. *Unidad o dualidad de las contribuciones especiales*

En la Ley de Régimen Local, en las Leyes de Régimen especial de los Municipios de Barcelona y de Madrid y en la Ley general tributaria se prevén dos modalidades de contribución especiales: las que pueden imponerse por aumento de valor de fincas urbanas y las que pueden devengarse por beneficio especial a favor de personas o clases determinadas. En cambio, en la Ley de Modificación parcial del régimen local, de 23 de julio de 1966, se omite toda referencia a la imposición por aumento de valor. Así resulta del artículo 5.º, apartado 1, 1.ª: "Se establecerán dichas contribuciones en razón del beneficio especial que las obras, determinadas, independientemente de que dicho beneficio pueda fijarse o no en cantidad concreta".

Parece que la doctrina, y aún los técnicos municipales, se inclinan por la unidad de la figura (22). En favor de esta posición —que comparto bajo ciertas reservas y condiciones— interviene la dificultad práctica de estimar pacíficamente clara y objetivamente, el aumento de valor que experimentan las fincas como resultado de la obra municipal, y que fundamenta y justifica la imposición. Es decir, la existencia del aumento de valor no se dis-

(20) Vid. nota (15).

(21) En el período de algo más de un año los municipalistas españoles han estudiado con detenimiento la figura de las contribuciones especiales. Vid., a este respecto, conclusión octava de la Ponencia II de las "Jornadas de Estudio sobre Servicios económico-financieros de las Corporaciones locales", Barcelona, 28-30 de noviembre de 1968; conclusiones del I Seminario sobre contribuciones especiales, organizado en Tarragona por la Sección de Estudios de Administración Local de la Diputación Provincial de Tarragona (en "Boletín de Información de la Vida Local", 1969, septiembre, núm. 21, págs. 10-12), y conclusiones del IV Seminario de Investigación ("Actualización de las contribuciones especiales"), organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, en Madrid, los días 28, 29 y 30 de enero de 1970.

(22) Vid. punto 14 de las conclusiones del Seminario sobre "Actualización de las contribuciones especiales" (cit. en nota anterior).

cute, pero se hace controversia de la determinación y concreción de su magnitud, La consecuencia inmediata es la contienda entre Administración y administrado, y su secuela lógica, la inseguridad y el retraso en la percepción de las cuotas.

Estimo, por tanto, correcto estructurar las contribuciones especiales con un criterio unitario. Con ello se consigue mayor sencillez y simplificación, que son caminos abiertos que conducen a alcanzar la eficacia. Pero, a la vez —y aquí mis reservas y condiciones— debe modificarse la postura que actualmente se sigue en orden a la determinación del beneficio. Si se eliminan las contribuciones basadas en el aumento de valor porque llevan consigo un importante y perturbador elemento de inseguridad y de discrecionalidad, también en la figura única, basada en el beneficio, debe extirparse todo asomo de carácter subjetivo, para lograr la máxima objetivación. Esto lleva al segundo punto que me propongo comentar.

5.3. *Naturaleza, extensión y amplitud del hecho imponible*

Aceptando la unidad de la figura de las contribuciones especiales, fundamentada en la producción u obtención de un beneficio particular en razón de la obra pública, pienso que es necesario llevar esta tesis a sus últimas consecuencias: objetivar totalmente la imposición, evitando el requisito de probar y estimar la existencia del beneficio. Está bien que el fundamento del hecho imponible de las contribuciones especiales se residence en el beneficio que deriva de las obras, instalaciones o servicios a favor de particulares, pero sería mucho mejor que dicho beneficio se presumiera en todo caso, con el carácter de una presentación *iuris et de jure*, por el mero hecho de la realización de las obras (23). Creo que esto es fundamental para la pervivencia de las contribuciones especiales. Si no se logra enfocar la legislación en este sentido, la figura arrastrará un vicio de origen, una tara congénita, que impedirá —como lo ha hecho hasta ahora— el pleno desarrollo de las facultades que podría tener.

Hay otro aspecto que importa destacar en punto a la amplitud y extensión del hecho imponible. Sea por tradición o por rutina legislativa, en las definiciones legales de contribuciones especiales se ha aludido siempre al “beneficio especial a personas determinadas”. Solamente en la Ley general tributaria se cita de modo escueto, como fundamento del hecho imponible, el “beneficio” sin calificativo. Creo que este último texto contempla la cuestión con visión correcta.

(23) El punto 1 de las conclusiones del Seminario sobre “Actualización de las contribuciones especiales” (citado en las dos notas anteriores) establece: “El fundamento del hecho imponible de las contribuciones especiales se basa en el beneficio especial que deriva de las obras, instalaciones o servicios, previamente determinados en norma de rango legal, en favor de un grupo determinado de personas, sin que resulte necesario que tal beneficio sea o no estimable en cantidad concreta. El beneficio que derive de dichas obras se presume necesariamente, por el mero hecho de su realización”.

Hace ya años, Porcioles y Colomer había señalado certeramente la posibilidad de una alternativa, en el tema de financiar la urbanización municipal: gravamen sobre la propiedad en su conjunto, o sobre la propiedad directamente beneficiada. En el primer caso, mediante una contribución especial generalizada, que gravase la propiedad por alícuota generalizadas, proporcionadas al monto anual del programa de urbanización; en el segundo mediante las cuotas específicas por obras concretas en lugares determinados (24).

Esta observación permite llegar al último estadio en la evolución de las contribuciones especiales, el que da a la figura toda su potencialidad y posibilidades, el que la torna eficaz. Estoy convencido de que en esta materia no hay contradicción ni incongruencia entre la lógica y la audacia. Si el fundamento del hecho imponible de las contribuciones especiales reside en el beneficio que la obra pública municipal comporta y genera; si este beneficio se presume necesariamente; si no ha de ser individualizado ni imputado en partes o porciones a personas determinadas, se llega catapultado rápidamente a la conclusión de que para dar a las contribuciones especiales toda su virtualidad y toda su eficacia, todo su alcance y significado como instrumento de cooperación del sector privado a las obras de urbanización, es preciso superar el concepto de la imposición "lineal" y de tracto único —obras determinadas que benefician a personas determinadas— para seguir el principio de la imposición "zonal" y de tracto sucesivo —obras viales de cualquier naturaleza que implican beneficio de urbanización para un área más o menos extensa y a ejecutar en un período más o menos dilatado—.

Entonces las contribuciones especiales han de convertirse, de tributo con cuota exigible *a posteriori*, una vez conocido el coste de una obra concreta, por medios tributarios, de los gastos de equipamiento de una zona, que deben satisfacer los beneficios *a priori* o en plazos idóneos, para no coartar ni cercenar el proceso urbanizado. Más aún, la imposición de contribuciones especiales debe conectarse con el planeamiento y ser objeto de una adecuada planificación. Estimado el coste del equipo urbanístico de una zona, sobre la base de los *stándars* deseados o convenientes o posibles, puede programarse la imposición, sobre los beneficiados, en varias anualidades, las mismas previstas para la ejecución de las obras, sin perjuicio de las rectificaciones y compensaciones oportunas a la terminación de aquéllas. La fijación de los niveles de imposición a través de módulos objetivos, con eliminación de toda posibilidad de contienda y discrecionalidad, haría posible la implantación de este sistema u otro similar bajo las mismas directrices.

5.4. *Determinación de los sujetos pasivos*

En la legislación española está previsto que sean sujetos pasivos de la imposición de contribuciones especiales, no sólo los propietarios de inmue-

(24) Cit. por Santiago UDINA MARTORELL, *trab. cit.*, págs. 183-184.

bles, sino también los titulares de empresas industriales y comerciales. No obstante, los Ayuntamientos no han explotado debidamente esa oportunidad que les brinda la Ley. Solamente en algunos Municipios turísticos se ha hecho un uso relativamente intenso y eficaz de este medio de distribuir la carga tributaria entre los sectores inmobiliario y empresarial.

A mi modo de ver, también en este punto deben potenciarse las contribuciones especiales. En muchos casos, las ventajas de localización, las economías externas obtenidas a través o como consecuencia de la actuación municipal por industriales y comerciantes superan el beneficio producido a favor de la propiedad urbana. Incluso cabe pensar en la posibilidad de llamar a contribuir a los profesionales. (Piénsese, por ejemplo, en la construcción municipal de aparcamientos públicos).

Una estudiada dosificación de la carga, mediante la fijación de porcentajes de contribución de cada sector inmobiliario, empresarial y profesional, dataría de la deseable objetividad a la imposición.

5.5. Aplicación y efectividad de las contribuciones especiales

Una de las principales rémoras que padecen las contribuciones especiales consiste en la dificultad de su aplicación, la complicación de los expedientes, las controversias en orden a la fijación de la base imponible, y, por consecuencia, el retraso en la percepción de las cuotas. A todo ello debe añadirse, en la legislación española, la posibilidad de enervar la cobranza, en los numerosos casos de reclamación, con suspensión del procedimiento de cobro, mediante la simple y sencilla prestación de aval bancario.

Pienso que con un sistema planificado y objetivo de imposición, todos estos inconvenientes quedarían obviados, y el proceso urbanizador, así financiado en gran parte, no experimentaría estorbo ni detención. Además, la dosificación de la deuda tributaria a lo largo del período de ejecución de las obras, contribuiría a una imposición pacífica del tributo.

6. Bases para una revisión de las contribuciones especiales

Como conclusión de las anteriores consideraciones, que han pretendido esbozar un intento de dar a las contribuciones especiales una potencialidad y una eficacia de la que actualmente carecen, podrían establecerse las siguientes bases:

1.^a Convenir que las contribuciones especiales pueden constituir un excelente medio tributario para actuar eficazmente la cooperación del sector privado, sobre todo en núcleos urbanos de cierta importancia, a la financiación de las obras municipales de urbanización. Para ello sería necesario:

2.^a Fundamentar la imposición meramente en la entidad de la obra pública municipal generadora de beneficio particular a favor de propietarios

de fincas urbanas, titulares de empresas industriales y comerciales y profesionales, según los casos o conjuntamente en algunos supuestos, con determinación objetiva de porcentajes de participación.

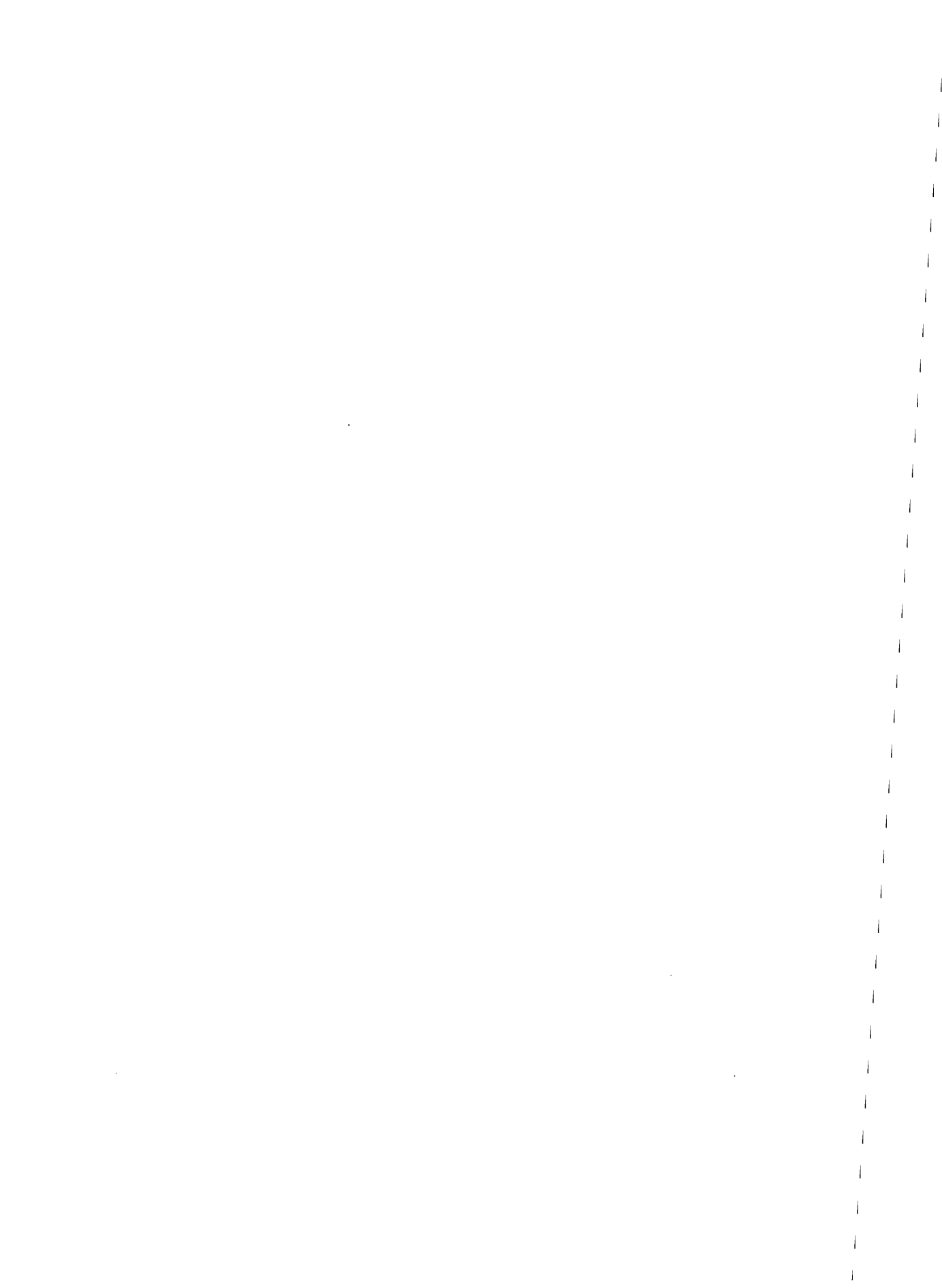
3.^a Programar y distribuir la imposición de un período de anualidades coincidente con el de la realización de las obras de urbanización que constituyan el equipamiento de la zona a que deba extenderse la imposición.

**LA PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN
DE LAS CORPORACIONES LOCALES
EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS POLOS Y POLÍGONOS
DE DESARROLLO INDUSTRIAL**

Comunicación presentada por
D. MARTÍN BASSOLS COMA,
PROFESOR AYUDANTE DE LA UNIVERSIDAD
DE MADRID

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO GENERAL
 1. *Los Polos y Polígonos Industriales como instrumento de la Política de Desarrollo Regional*
 2. *Notas características de la Acción de Desarrollo Regional Industrial*
- II. LAS EXPERIENCIAS DE LAS PRIMERAS ETAPAS EN LA ORDENACION URBANISTICA DE LOS POLOS Y POLIGONOS
 1. *Los obstáculos iniciales*
 2. *Necesidad de recurrir a normas urbanísticas especiales y a la actuación estatal sustitutiva*
- III. MEDIDAS PARA FAVORECER LA PARTICIPACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL DESARROLLO REGIONAL, SEGUN EL II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO
 1. *Institucionalización de la participación de los Entes locales en la función planificadora*
 2. *Impulso de la descentralización y desconcentración administrativa*
 3. *La delegación de competencias estatales en favor de los Entes locales*
 4. *Fomento de las fórmulas asociativas de los Entes locales*
- IV. LA COORDINACION ENTRE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO COMO MEDIO PARA POTENCIAR LA PARTICIPACION DE LOS ENTES LOCALES



I. PLANTEAMIENTO GENERAL

1. *Los Polos y Polígonos industriales como instrumentos de la Política de Desarrollo Regional*

El proceso de planificación económico-social español se orienta, a través de programaciones periódicas generales y sectoriales, a la consecución de un objetivo primordial: incrementar progresivamente el producto nacional en un marco económico equilibrado y, paralelamente, alcanzar una equitativa distribución de la renta nacional en el orden personal, funcional y regional.

El repertorio de medidas destinadas a favorecer la distribución geográfica de la renta nacional y a corregir los desequilibrios actuales entre las zonas del territorio nacional integran lo que se denomina en el aparato institucional planificador, la Acción Regional o Política de Desarrollo Regional, cuya concepción y terminología se inspiran, manifiestamente, en el modelo francés de planificación económica.

A los efectos de nuestro estudio, de las diversas técnicas que integran la política de Acción Regional según el sistema de planificación vigente (fomento de la industrialización, mejora agraria y modernización de los servicios), nos interesa describir, sumariamente, la relativa a la industrialización, puesto que es la que presenta aspectos más interesantes conexos con la ordenación urbana (1). El fomento de la industrialización se articula a través de la delimitación de una serie de áreas geográficas denominadas Polos y Polígonos industriales a los que se conceden una serie de beneficios económicos y fiscales (2) con la finalidad de atraer y favorecer la instalación de una serie de industrias capaces de irradiar y potenciar su desarrollo territorial.

(1) No obstante la afirmación del texto, debe señalarse que la técnica de la "mejora agraria" análogamente plantea problemas interesantes de orden urbanístico (véase a este respecto la Ley de Ordenación Rural de 27 de julio de 1968, especialmente sus artículos 1.3, 2 y 48) aun cuando de menor entidad.

(2) Sobre los principales problemas de los polos y polígonos véase J. L. MEILÁN, "Observaciones acerca del Régimen Jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo". *Documentación Administrativa*, núm. 77, mayo, 1964, Madrid, págs. 30-50.

Los Polos reciben la denominación de “desarrollo” cuando se localizan en áreas o zonas (municipales o supramunicipales) que cuentan ya con un nivel de actividad industrial sensiblemente apreciable; y de “promoción” cuando se instalan en zonas geográficas en las que prácticamente no existen industrias, aun cuando presentan singulares expectativas por la concurrencia de recursos humanos y naturales de convertirse en focos de industrialización. Los Polígonos, a su vez, presentan una doble modalidad: “ordinarios” para aquellas zonas de más bajo nivel de renta que, aun sin reunir las condiciones necesarias para crear en ellos polos de desarrollo o promoción, dispongan ya de polígonos industriales y cuenten con medios económicos y humanos convenientes para la puesta en marcha de industrias con un adecuado nivel de costes; y de “descongestión” de las zonas con excesiva concentración industrial.

La determinación de la localización de los respectivos polos y polígonos corresponde, en las sucesivas etapas de planificación, a un órgano estatal, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a propuesta de la Presidencia del Gobierno y previo informe de la Comisión del Plan (artículo 38.2 del Texto refundido de 9 de mayo de 1969).

2. *Notas características de la Acción de Desarrollo Regional Industrial*

Expuestas en el apartado anterior sus manifestaciones operativas, parece oportuno subrayar esquemáticamente las principales facetas institucionales de la política de desarrollo regional, teniendo en cuenta las normas de las Leyes del I y II Plan de Desarrollo español.

— Destaca, en primer lugar, el hecho de que la política de acción regional se configura como una típica competencia estatal (3) (artículo 36.1 del Texto refundido aprobado por Decreto de 9 de mayo de 1969), si bien está prevista la elaboración institucional de la provincia como unidad política y administrativa y del municipio.

Al Estado, por lo tanto, corresponde la dirección, impulsación, orientación y ejecución de la política regional (a través de los Ministerios competentes y Organismos Autónomos), aun cuando está prevista la colaboración en la ejecución de las Corporaciones Locales.

— La acción regional industrial es una política eminentemente selectiva, no sólo en base a criterios puramente financieros (4), sino también por consideraciones de índole económico-geográficas. No se trata, por lo tanto, de lograr una nivelación general de todas las regiones —seguramente ello

(3) Sobre la generalidad de esta nota en las diversas realizaciones y proyectos regionalistas europeos, véase F. ALBI, *La crisis del municipalismo*, L.E.A.L., Madrid, 1966, pág. 378.

(4) El principio de selectividad se justifica en base a los siguientes criterios “la eficacia en este proceso de aproximación de los niveles industriales de las distintas regiones, como factor primordial en la aproximación del nivel de vida, exige concentrar la acción del Estado en un reducido número de zonas, ya que una actuación dispersa, dada la limitación de fondos disponibles, no produciría resultado alguno apreciable” en *Plan de Desarrollo Económico y Social*. Años 1964 a 1967. Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. Madrid, 1963, pág. 64.

sería un tanto utópico—, sino esencialmente de corregir o contrarrestar los manifiestos desequilibrios regionales no justificados social y económicamente. Esta nota característica explica que en cada una de estas etapas de programación se seleccionan un número determinado de acciones operativas regionales (así para el II Plan de Desarrollo se fija el límite máximo de delimitación de siete polos de desarrollo y de promoción).

— Una de las notas más sobresalientes y en cierto modo contradictorias de la política de acción regional, radica en que su instrumentación no va acompañada de la configuración de una instancia administrativa regional, aun cuando no se excluye su implantación para futuras etapas. En este sentido es muy característico, dada la conexión directa que debe existir entre la planificación económica y la reforma administrativa en todos sus niveles (5), que el II Plan de Desarrollo haya apuntado una serie de directrices en orden a la descentralización y desconcentración administrativa (artículo 4.1 del Decreto de 9 de mayo de 1969) y a la potenciación de la colaboración de las Entidades Locales (delegaciones, impulsión de formas asociativas, financiación de las actuaciones municipales, etc.).

En estas primeras etapas de planificación, por lo tanto, la llamada acción regional no aspira a implantar un regionalismo, sino simplemente una regionalización económica o localización geográfica de las inversiones públicas (6).

— La acción regional se proyecta y ejecuta en base a unas consideraciones de orden económico y social al margen o más propiamente, sin conexión con la ordenación del territorio, aun cuando resulta patente que en la elaboración del II Plan de Desarrollo la penetración de las consideraciones y fundamentos de orden territorial y urbanístico ha sido mucho más acusada y la toma de conciencia de la necesidad de conexas intimamente la política de acción regional con la ordenación del territorio es manifiesta, especialmente por lo que se refiere a las actuaciones a largo plazo (7).

En realidad, la falta de coordinación entre la acción regional y la ordenación del territorio no puede imputarse al sistema de planificación vigente, sino a la inaplicación de los presupuestos de ordenación territorial con-

(5) Entre los objetivos instrumentales del I Plan de Desarrollo Económico y Social se señalaba, bajo el epígrafe “racionalización administrativa”, lo siguiente: “acometer las necesarias reformas estructurales y funcionales en la Administración Pública para aumentar su eficacia de modo que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo económico y social, especialmente en aquellos servicios más directamente ligados a la ejecución del Plan”, en *Plan de Desarrollo*, obra cit., pág. 42.

Para un planteamiento general de las relaciones entre planificación económica y reforma administrativa, vid. J. L. MEILÁN “Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública”. *Documentación Administrativa*, núm. 100, Madrid, abril 1966, págs. 345 a 378.

(6) Sobre la distinción de ambos conceptos, vid. A. NIETO, *Regionalismo y regionalización*, en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Madrid, 1967, tomo VII, págs. 105-121.

(7) Sobre las conexiones de la acción regional y la ordenación del territorio en el II Plan de Desarrollo, vid. F. FERNÁNDEZ-CAVADA, “Planificación territorial y programación económica” en *Ciudad y Territorio*, *Revista de Urbanismo y Ordenación territorial*, núm. 2, Madrid, 1969, páginas 11-18.

tenidos en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (promulgada mucho antes a la del Plan de Desarrollo). En este sentido puede afirmarse que si el planeamiento territorial y urbanístico previsto en la Ley del Suelo hubiese experimentado un desarrollo superior al ámbito estrictamente municipal (es decir, ámbitos supramunicipales y provinciales) sería posible disponer de un Plan nacional de Urbanismo (8) que facilitaría a la acción de desarrollo regional unos criterios de selección de las actuaciones mucho más racionales y realistas, permitiendo, a la postre, una participación mucho más efectiva de las Corporaciones Locales.

Todas estas consideraciones apuntan a la idea de que en un futuro inmediato la política de acción regional deberá integrar en su seno los instrumentos operativos de la ordenación del territorio para conseguir un desarrollo regional más equilibrado y más de acuerdo con las aspiraciones de los Entes locales implicados en el mismo.

— Finalmente, hay que tener en cuenta que los medios operativos de la acción regional (los polos y polígonos industriales) al localizar en su fase ejecutiva en concretas áreas municipales o supramunicipales inciden directa y bruscamente en la política urbanística municipal, provocando forzosamente una revisión de su planteamiento urbanístico, forzando la adopción de una política de suelo a corto y a largo plazo para la dotación de las infraestructuras necesarias para las nuevas industrias y para la creación de polígonos residenciales de viviendas para albergar el elemento humano que como consecuencia de la creación de los nuevos puestos de trabajo, se desplazará a estas nuevas zonas.

La acción regional, como podemos observar, no puede discurrir al margen de la política urbanística de los entes locales y su desconexión, ha provocado, como tendremos ocasión de examinar, graves dificultades durante la vigencia de las primeras etapas de planificación.

II. LAS EXPERIENCIAS DE LAS PRIMERAS ETAPAS EN LA ORDENACION URBANISTICA DE LOS POLOS Y POLIGONOS INDUSTRIALES

1. *Los obstáculos iniciales*

Aprobado el I Plan de Desarrollo económico-social por Ley de 28 de diciembre de 1963, se inició inmediatamente la puesta en marcha de las primeras actuaciones de acción regional industrial. Por Decreto de 30 de

(8) Según el artículo 7 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, "el Plan Nacional de Urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población".

Como ha señalado P. BIDAGOR, "Situación general del urbanismo en España (1939-1967)", *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 4, Madrid, 1967, pág. 48. "El Plan Nacional de Urbanismo es una vieja aspiración entre nosotros, ya desde la Dirección General de Arquitectura. Su formulación ofrece, sin embargo, grandes dificultades, por sus implicaciones con los planes de desarrollo económico y los otros departamentos, y por la intrínseca dificultad de determinar exactamente

enero de 1964 se localizaron los primeros polos de promoción y de desarrollo (9) y los polígonos de descongestión y por Orden de 1 de febrero de 1964 se llevó a cabo su delimitación geográfica.

En relación con esta última disposición, conviene subrayar dos aspectos de su Preámbulo de gran significación. Por una parte, se alude, aunque inicialmente, al problema de la conexión entre la localización de los polos y polígonos con planes urbanísticos, "para la delimitación geográfica de los polos indicados se ha procurado orientar la industrialización hacia las zonas más adecuadas, teniendo en cuenta los respectivos Planes de Ordenación Urbana, las comunicaciones y, en general, cuantos factores puedan contribuir a los efectos más ventajosos de la localización de las instalaciones". A su vez se manifiesta que "la extensión superficial de cada uno de los Polos de Promoción y de Desarrollo industrial oscila entre 100 y 200 kilómetros cuadrados, por lo que no coincide siempre su delimitación territorial con la de los respectivos términos municipales, cuyo ámbito obedece más a razones históricas que económicas. Ha sido preciso, en efecto, contar en algunos casos con extensiones superficiales contiguas y señalar, en otros, zonas más reducidas dentro del término municipal para la delimitación del polo de promoción o de desarrollo", con ello se pone de relieve que los términos municipales se subordinan o funcionalizan en base a consideraciones de carácter eminentemente económico.

A la vista de estos presupuestos iniciales, cabe considerar que la instalación de los polos y polígonos industriales comporta en general para las Corporaciones Locales afectadas las siguientes repercusiones en el orden urbanístico:

a) Necesidad de delimitar dentro de la demarcación del polo o polígono, los sectores para el emplazamiento concreto de las industrias (en base al sistema poligonal previsto en la Ley del Suelo, artículo 104). Esta delimitación debe coordinarse en los casos en que exista en las previsiones del plan general de ordenación urbana o en su caso promover las revisiones oportunas o la iniciación simultánea de la aprobación del plan general. En los supuestos que los polos y polígonos estén ubicados en varios términos municipales, se hace necesaria la adopción de un plan de conjunto supra-municipal o de demarcación de una zona de influencia (según la terminología del artículo 25.2 de la Ley del Suelo, "plan de conjunto").

b) Proceder a la urbanización de los polígonos mediante la correspondiente aprobación del plan parcial y la promoción de la ejecución de la misma y de las infraestructuras y redes de servicios. La ejecución de la urbanización deberá canalizarse a través de los sistemas previstos en la

su alcance, metodología y objetivos. La promulgación del Plan de Desarrollo Económico-Social 1964-1967 facilita por una parte una serie de datos económicos de partida y, por otra, obliga a acelerar los trabajos para llegar a tiempo a la planificación del desarrollo regional en la que los temas urbanísticos y de ordenación territorial tienen una participación de primer orden".

(9) De promoción industrial: Burgos y Huelva; de desarrollo: La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Burgos.

Ley del Suelo (cooperación, expropiación, compensación y cesión de terrenos viales) y de las formas de gestión (pública y privada).

En la fase de ejecución de la urbanización, el papel a desarrollar por los Entes Locales es de primera importancia puesto que a ellos corresponde adoptar, al menos en teoría, la dirección de la urbanización: aportando terrenos del patrimonio municipal, implicando a los particulares a través de las formas asociativas previstas en la Ley del Suelo a la ejecución y financiación de la urbanización; programando y formulando reservas de suelo para futuras ampliaciones; adopción de medidas técnicas y financieras para la conservación y entretenimiento de las nuevas urbanizaciones.

c) La urbanización de los polos y polígonos genera una serie de repercusiones en cadena para los entes locales que repercute en toda la estructura municipal e inclusive supramunicipal: necesidad de nuevas viviendas, ampliación de servicios urbanos y redes de infraestructura... etc. En realidad, la instalación de un polo o polígono puede comportar desde el punto de vista urbanístico una auténtica "revolución" o transformación de las formas de vida de los municipios afectados.

Para llevar a cabo a corto plazo este amplio e intenso programa de actuaciones urbanísticas que la implantación de los polos y polígonos demandaba, era imprescindible que los Entes Locales hubieran dispuesto de experiencia y preparación así como de un claro propósito de gestión y de asumir, con la necesaria ayuda financiera estatal, el rango de protagonistas principales de aquellos cometidos urbanísticos.

En el momento de iniciarse la aplicación del I Plan de Desarrollo, nuestras Corporaciones Locales no estaban preparadas para afrontar con éxito y eficacia estos objetivos, debido, entre otras cosas, a la falta de desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo y a la falta de experiencias concretas que facilitaran una pauta a seguir.

Por otra parte, deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

— Inexistencia casi generalizada de planes supramunicipales (comarcales y provinciales) o de conjunto (para regular las relaciones entre un municipio y su zona de influencia). Ambos instrumentos de planificación están previstos en la Ley del Suelo (artículos 24.1 y 25), pero su eficacia ha sido prácticamente nula. Ello, como es obvio, ha sido causa de fuertes tensiones intermunicipales en orden a la localización de los polos y polígonos y a su ordenación urbanística.

— En línea con la anterior argumentación, la falta de operatividad y actualización de las fórmulas de asociacionismo municipal (Mancomunidades y Agrupaciones Urbanísticas, previstas en el artículo 204 de la Ley del Suelo, con la posibilidad, inclusive, de constituir Gerencias supramunicipales) ha impedido un sistema de colaboración, dirección y ejecución de la gestión urbanística del desarrollo regional.

En el plano de una posible acción supramunicipal, hay que señalar como obstáculo que en la legislación urbanística las Diputaciones provincia-

les tienen asignada una competencia urbanística de corto alcance, debiendo discurrir, en su caso, su actuación por la vía indirecta de la sustitución (artículo 205 y 206 de la Ley del Suelo), motivo que explica que su concurso en este orden de actuaciones haya sido también escaso.

— El incumplimiento casi sistemático por las Corporaciones Locales (especialmente por falta de recursos financieros) de atender a la formación de patrimonios municipales de suelo (según el artículo 72.2 de la Ley del Suelo “dicho patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reservas de terrenos de futura utilización”), ha impedido disponer, anticipadamente, con la urgencia que demanda la puesta en marcha de los polos, de terrenos aptos para la instalación de industrias y servicios complementarios, debiendo de acudir a las expropiaciones masivas con toda su secuela de incidentes y demoras y especulaciones inmobiliarias.

— Finalmente, la falta de iniciativa municipal para constituir instrumentos ágiles de gestión urbanística, ya de iniciativa y capital público (gerencias urbanísticas), ya con la colaboración privada (sociedades de economía mixta), unida a las dificultades de inteligencia y de instrumentación de los llamados sistemas de ejecución de planes (cooperación y compensación), ha hecho prácticamente imposible confiar la gestión urbanística de los polos y polígonos a los Entes Locales.

2. Necesidad de recurrir a normas urbanísticas especiales y a la actuación estatal sustitutiva

Para obviar las dificultades anteriormente apuntadas que hacían prácticamente imposible confiar a los Entes Locales a corto plazo la misión de acometer la ordenación y gestión urbanística de los polos, se hizo imprescindible la adopción de una serie de normas y medidas singulares de carácter urbanístico, cuyo denominador común está presidido por la idea de la excepcionalidad y la urgencia. Entre estas normas y medidas pueden señalarse las siguientes:

— A los efectos de suplir en los diversos municipios afectados por los polos y polígonos industriales la ausencia o inadecuación de los planes urbanísticos, se dictó, al amparo de dispositivo habilitante del artículo 57 de la Ley del Suelo (normas complementarias y subsidiarias del planeamiento urbanístico), la Orden ministerial de 22 de diciembre de 1964, por la que se establecían las normas de ordenación urbanística provisionales de los polos y polígonos. Estas normas, sustitutivas de las previsiones existentes o que en su caso corresponde adoptar en régimen ordinario a los respectivos Entes municipales, dividían el territorio de los polos, con independencia de los límites administrativos, en las siguientes áreas: de planeamiento vigente, de protección específica, de integramientos industriales, da

tolerancia para el emplazamiento de industrias especiales y de núcleos urbanos y rurales actualmente existentes dentro del territorio del polo.

El efecto jurídico más característico de estas normas radica en su incidencia en el planeamiento vigente; según el artículo 14 “por los Ayuntamientos respectivos se procederá a la revisión de sus Planes Generales de Ordenación Urbana, adaptándolos a las presentes normas y a las nuevas necesidades, con cuya aprobación definitiva quedaran, sin efecto, las presentes ordenaciones provisionales”.

— Para paliar en lo posible los efectos de la falta inicial de patrimonios municipales de suelo y favorecer en algún modo la participación de las Corporaciones Locales en la gestión urbanística, la Circular de 21 de mayo de 1964 articuló una serie de medidas encaminadas a flexibilizar el régimen patrimonial de aquellos Ayuntamientos que tengan terrenos “de propios” susceptibles de ser destinados a instalaciones en los Polos de Promoción y Desarrollo y deseen enajenarlos para tales fines. Con este objeto se exigen de determinadas autorizaciones previas para la enajenación de dichos bienes, y se instituye la figura de la “opción de compra” a favor de la empresa industrial que pretenda instalarse en los polos y polígonos industriales (20). La eficacia de esta medida, como es obvio, quedaba limitada a la hipótesis del cumplimiento del supuesto de hecho que motivaba la promulgación de la aludida Circular.

— Correlativamente, la falta de disponibilidad de reservas de suelo y las dificultades que comportaba que la urbanización de los polos y polígonos corriera a cargo de los particulares bajo la dirección e impulso de las Corporaciones Locales, de acuerdo con los sistemas previstos en la Ley del Suelo (cooperación y compensación), motivó la necesidad ineludible de recurrir al sistema de expropiación forzosa de los terrenos. La urgencia y la necesidad de combatir la especulación del suelo a la vista de las expectativas de plusvalías creadas por el simple anuncio de la localización de los polos determinó la promulgación de una normativa especial de carácter excepcional, primero en virtud del Decreto-Ley de 23 de abril de 1964 y posteriormente por la Ley de 17 de julio de 1965 (las notas fundamentales de esta legislación son: reducción de plazos, autorización de tramitación simultánea de proyectos de delimitación, expropiación y urbanización y planes parciales, generalización de los sistemas de fijación de precios máximos y de tasación conjunta a los efectos de paliar la especulación...).

— Ante la falta de un cuadro organizativo de carácter local apto para emprender con garantías la preparación de suelo industrial con la consiguiente dotación de servicios complementarios de infraestructura a los efectos de su oferta a las industrias que se disponían a radicarse en los

(10) Esta “opción de compra” de carácter administrativo plantea problemas jurídicos muy interesantes. Con carácter general vid. M. F. CLAVERO ARÉVALO “Los derechos de preferencia frente a la Administración y el sistema de licitación en la contratación de los Entes Públicos” en *Revista de Administración Pública*, núm. 59, mayo-agosto de 1969, págs. 18-19.

polos y polígonos, se hizo imprescindible, en la mayoría de los supuestos (11), encargar la ejecución de la urbanización de los polígonos industriales a la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda (12), a través de los correspondientes convenios.

La Gerencia de Urbanización, según su Ley constitutiva de 30 de julio de 1959, es un Organismo Autónomo estatal, con personalidad jurídica propia y con competencia en todo el territorio nacional para llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística que debe ser ejecutada por la Dirección General de Urbanismo. La actuación a través de la Gerencia presenta en principio diversas ventajas: experiencia en la ejecución de las expropiaciones y de las obras de infraestructura; unidad de concepción, de dirección y ejecución en la urbanización; al no estar limitadas sus actuaciones a los límites municipales, facilita la coordinación de las inversiones de los diversos Departamentos ministeriales... Sin embargo, desde el punto de vista de la participación de los Entes Locales en la gestión urbanística, sus efectos son de índole negativa: supone, en efecto, una radical sustitución de las competencias genuinamente locales, sin que muchas veces esté acreditada formalmente su justificación; aún cuando su Ley constitutiva prevé fórmulas de colaboración con las entidades locales (Convenios, Juntas o Entidades Mixtas, etc.), en la realidad éstas no se ponen en práctica, con lo cual se fomenta el absentismo de aquéllas en la gestión urbanística; finalmente, la Gerencia termina su misión con la enajenación de las parcelas urbanizadas, desentendiéndose para el futuro de la consevación y entretenimiento de las nuevas urbanizaciones, tareas que a la postre tienen que afrontar el Ente Local sin haber, muchas veces, intervenido en ningún estadio de su constitución.

III. MEDIDAS PARA FAVORECER LA PARTICIPACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL DESARROLLO REGIONAL SEGUN EL II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL

El examen realizado en el anterior apartado ha revelado que en las primeras etapas de la planificación económica, la participación de los Entes Locales en la programación y ejecución y especialmente en la ordenación y gestión urbanística de las acciones de desarrollo regional se ha visto sensiblemente mermada, pese a los propósitos programáticos genéricos de configurar su presencia, debido en parte a falta de experiencias en la materia, a defectos de funcionamiento del sistema institucional de relaciones Estado-Entes Locales y sobre todo al evidente "subdesarrollo" de la legislación y organización administrativa de la ordenación del territorio y del urbanismo.

(11) Así los polos de Zaragoza, Vigo y Huelva. cit. BIGADOR, *otr. cit.*, pág. 60.

(12) No obstante se han registrado algunas iniciativas locales, así la urbanización del Polígono Sabon-Arteijo (La Coruña) ha sido emprendido por la Diputación Provincial, según el artículo 2 del Decreto de 14 de agosto de 1965, núm. 2, 429/1965.

Como una clara manifestación de “autoconsciencia” de las limitaciones aludidas, con carácter general se proclama en el Preámbulo de la Ley de 11 de febrero de 1969 por la que se aprueba el II Plan de Desarrollo Económico-Social (1969-71) que el nuevo plan *“ofrece una concepción más amplia del desarrollo regional, a cuyo efecto se postula una más activa colaboración de las Corporaciones Locales”*. En línea con esta proclamación en las “Directrices de política de Desarrollo” se puntualiza al referirse en concreto a la política de desarrollo regional. “Se adecuará la organización administrativa a las necesidades del desarrollo regional, estableciéndose canales adecuados, para una amplia colaboración entre los organismos y entidades centrales y locales. A tal efecto, se fomentará en la medida de lo posible la participación de corporaciones provinciales y municipales en la programación y ejecución de las inversiones públicas, dentro de la esfera de sus respectivas competencias” (13).

La reproducción de estas dos declaraciones de principios, evidencia el propósito decidido del II Plan y sus sucesivas etapas de hacer viable una acentuada participación de los Entes Locales en la política de desarrollo regional a través de una reforma o un replanteamiento de la Administración Territorial. A los efectos de nuestro trabajo parece oportuno dar noticia de las principales medidas contenidas en la Ley del II Plan que apuntan a un replanteamiento de la Administración Territorial a los efectos de estudiar posteriormente su incidencia en el sector de las conexiones entre la política de acción regional y el urbanismo.

Con carácter previo conviene apuntar que las medidas de reforma administrativa territorial contenidas en el II Plan, tienen un carácter de simple formulación de objetivos a desarrollar y a instrumentar sucesivamente por leyes o disposiciones especiales en función de las posibilidades reales. En este sentido Meilán (14) ha definido muy certeramente las conexiones planteadas entre la planificación y la “praxis” de la reforma administrativa en los siguientes términos “por ser todo plan de desarrollo una solución de compromiso entre las necesidades y las posibilidades, había que operar selectivamente *jerarquizando los objetivos* de reforma administrativa a perseguir. La calificación de prioridad podría ser atribuida por la urgencia, la importancia o la capacidad de repercusión de los puntos elegidos... Pero sí es conveniente —como hace el Plan para los sectores económicos— el estudio global de los problemas de la Administración pública. La acción de reforma debe estar condicionada sólo por las limitaciones de los recursos humanos y económicos, no por el desconocimiento del campo sobre el que se proyecta”.

(13) II Plan de Desarrollo Económico y Social. Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Suplemento al núm. 1.024, pág. 86.

(14) J. L. MEILÁN, *Influencia de la planificación*, ob. cit. pág. 352.

1. *Institucionalización de la participación de los entes locales en la función planificadora*

Como ha señalado muy expresivamente Pérez Olea, refiriéndose a la problemática general en la planificación económica "en el plano escueto de la existencia de los entes locales, podemos decir que esta colaboración suya en la programación nacional es, prácticamente, cuestión de vida o muerte para ellos" (15).

En nuestro sistema de planificación, al revertir los diversos planes de desarrollo el carácter de Leyes aprobadas en Cortes, los representantes en las mismas de las Corporaciones Locales tienen una sólida plataforma de intervención en la fase del control legislativo y político de los planes. Sin embargo, es obvio que el interés por esta participación debe extenderse a otros estadios del proceso de planificación, especialmente en las fases de estudio y preparación en que se configuran las grandes decisiones que afectan al ámbito local y muy especialmente a la política de desarrollo regional.

En este orden de consideraciones, la Ley del II Plan de Desarrollo contiene la siguiente declaración: artículo 3.2 "la participación de las demás estructuras básicas de la comunidad nacional (según el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado "los municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupados territorialmente en Provincias") y entidades con representación orgánica reconocida por las Leyes, se realizará conforme a sus respectivos cometidos". Evidentemente, esta declaración es de carácter eminentemente programática y apunta a la idea (si se conexas con el párrafo 1.º de dicho artículo) de participación en la ejecución de las acciones programadas, así como a la presencia de los representantes de las Corporaciones Locales en las Comisiones y Ponencias encargadas del estudio y elaboración del Plan y vigilancia de su ejecución, pero no parece en principio excluir para el futuro una integración más intensa de las Corporaciones Locales en el total proceso planificador a través de la posible institucionalización de un órgano consultivo representativo de los intereses locales a escala nacional (16) o a través de las entidades regionales en el supuesto de que se abordará una regionalización del plan.

En desarrollo del precepto citado la Ley del II Plan se ha dictado únicamente hasta el momento el Decreto de 24 de enero de 1970, por el que se facilita a los diversos grupos de Procuradores en Cortes la adscripción a las Ponencias y Comisiones del Plan de Desarrollo.

(15) M. PÉREZ OLEA, "La participación de los Entes locales en la Planificación de Desarrollo Económico", en *Problemas Políticos de la Vida Local*, tomo VII, Madrid, 1967, pág. 74.

(16) La idea de institucionalizar un diálogo entre los órganos locales y el Gobierno nacional en orden a los asuntos de interés común aparece como uno de los postulados del Informe REDCLIFFE-MAUD, sobre la reforma del Régimen Local inglés. Vid. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ "La reforma del Régimen Local inglés (El Report de la Comisión REDCLIFFE-MAUD)", en *RAP.*, núm. 60, sept-dic., 1969, págs. 510-512.

2. Impulso de la descentralización y desconcentración administrativa

Entre las medidas más ambiciosas del II Plan de Desarrollo, figura la de emprender la descentralización administrativa; así, el artículo 3.º de la Ley del II Plan establece “para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones Locales”.

La temática de la descentralización presenta aspectos tan amplios y complejos (17) que es imposible abordar en esta ocasión, y su puesta en práctica exige un replanteamiento de todo el régimen local y sus leyes reguladoras. De este modo se puede observar como, al igual que en el modelo francés, la descentralización viene impuesta por motivaciones y necesidades de la propia planificación, apuntando sensiblemente hacia la constitución de una regionalización del Plan por motivaciones funcionales (18). En todo caso la descentralización presupone una obra de reforma de gran alcance nacional cuya orientación última está todavía por definir, pero que sin duda ha de verse favorecida por la propia dinámica del plan, de la opinión común sobre la necesaria reforma de nuestro régimen local y por la flexibilidad que en este orden ha introducido la Ley Orgánica del Estado en materia de división territorial (19).

Mucho más factible de una realización inmediata es la desconcentración de las competencias en manos de los Organos centrales en favor de los Organos periféricos, técnica análogamente prevista en el artículo 3.3 que cuenta ya con algunos tímidos antecedentes en nuestra realidad Administrativa (las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos como órganos de coordinación a escala provincial), pero que en la actualidad se encuentran desfasados tanto desde el aspecto de su ámbito territorial como en el aspecto de su ámbito territorial como en el de la representatividad.

3. La delegación de competencias estatales en favor de los entes locales

De especial significación, e indudablemente de una eficacia más inmediata por no comportar reformas estructurales, debe calificarse la medida prevista en el artículo 3.4 a) de la Ley del II Plan de Desarrollo económico, relativa a la posibilidad de conferir delegaciones a las Corporaciones Locales

(17) Sobre las cuestiones generales de la descentralización. Vid. R. MARTÍN MATEO, *El horizonte de la descentralización*, LEAL, Madrid, 1969.

(18) Véase sobre estas cuestiones J. L. MEILÁN, *Influencia...*, *obr. cit.* pág. 361.

Sobre los peligros de una institución regional funcional por motivaciones de carácter exclusivamente económico nos advierte después de señalar sus aspectos positivos, NIETO, *obr. cit.* página 112 “pero por otro lado, los riesgos y desventajas no son menos evidentes, ya que en último extremo, lo que puede crearse es una nueva instancia administrativa que irá a superponerse a las actuales, complicando y encareciendo aún más la organización existente, que ya no es ni barata ni sencilla”.

(19) Sobre las posibles interpretaciones de la Ley Orgánica en esta materia vir. A. GUAITA MARTORELL, “La división territorial en la Ley Orgánica del Estado”, en *Documentación Administrativa*, núm. 125, sept.-oct., 1968, págs. 11-32.

para la gestión y realización de obras y servicios ("se faculta al Gobierno para acordar que las Corporaciones Locales, dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes, realicen por delegación del Estado, aquellas obras y servicios incluidos en el Programa de inversiones públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial. Estos acuerdos se tomarán a propuesta del Ministerio competente por razón de la materia y de la inversión de que se trate, previo informe del de la Gobernación y a petición de las Corporaciones Locales interesadas". En el mismo texto se especifica que estas delegaciones implicarán la asignación de los correspondientes recursos económicos). Este tipo de delegaciones, basadas en la distinción entre competencias y gestión para la realización de una obra o un servicio y, en consecuencia en la exclusión de la anómala técnica de la concesión, ha sido reiteradamente sugerida por grandes sectores doctrinales (20) y es de esperar que urgentemente se ponga en práctica mediante el correspondiente dispositivo técnico (21) puesto que en algunos sectores de actividad concreta del propio Plan, se alude indirectamente (artículo 9.2, b) de la Ley del II Plan y artículo 37 del Decreto de 9 de mayo de 1969.

4. *Fomento de las fórmulas asociativas de los Entes locales*

La cooperación interlocal para la realización de sus cometidos aparece como una necesidad ineludible de la propia planificación por cuanto, como hemos visto, las acciones programadas se articulan en consideración más a criterios geográficos y económicos que estrictamente administrativos. Las fórmulas asociativas locales permiten una más activa participación de los entes locales en la ejecución de los planes por cuanto potencian su capacidad gestora, descargando así al Estado de su intervención directa o a través de sus organismos autónomos.

El artículo 3.7 de la Ley del II Plan de Desarrollo establece a este respecto "el Gobierno impulsará las fórmulas asociativas de Corporaciones Locales entre sí o con otras Entidades y facilitará la programación financiera de las mismas por el período del Plan". La legislación local ofrece una variada gama de instrumentos de asociación (mancomunidades, agrupaciones, empresas mixtas, conciertos, consorcios...), aún cuando en el plano de su instrumentación operativa es necesario reconocer que su regulación es deficiente por una serie de limitaciones estructurales (especialmente las que hacen referencia a las asociaciones entre Diputaciones y Municipios) y por haber quedado algunos de sus preceptos desfasados. La actualización de las fórmulas asociativas es una tarea que deberá afrontar con decisión la futura reforma del régimen local.

(20) Especialmente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "La Administración española", *L.E.P.*, Madrid, 1961, págs. 110-112.

(21) Sobre los problemas de técnica jurídica que plantea este tipo de delegaciones, vid. F. GARRI, "In tema di delega concessione e affidamento ad enti pubblici della progettazione ed esecuzione di opere pubbliche", en *Rivista Trimestrale di Diritto*, 1967, A. XVII, núm. 2, páginas 385 y ssq.

IV. LA COORDINACION ENTRE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO COMO MEDIO PARA POTENCIAR LA PARTICIPACION DE LOS ENTES LOCALES

Esquemáticamente, a lo largo del presente trabajo, hemos tenido ocasión de comprobar la interdependencia existente entre la política de desarrollo regional y la ordenación del territorio y el urbanismo, y como la ausencia de una articulación institucional entre los mismos ha dificultado, tanto en la adopción de las decisiones como en la ejecución de las acciones urbanísticas que demandaba el desarrollo regional, la participación, pese a los buenos propósitos del proceso planificador de los Entes Locales.

La segunda conclusión que podemos obtener es que todo intento de llevar a cabo una institucionalización de las conexiones entre las mencionadas políticas lleva inexorablemente a un replanteamiento de la Administración Territorial local, objeto al que responden, por otra parte, las medidas de descentralización y desconcentración que subraya con especial énfasis la Ley del II Plan de Desarrollo Económico. Ahora bien, la reforma de la Administración Local es una obra de gran alcance y envergadura que exige profundos estudios, una contemplación global de la problemática de los Entes territoriales y sin duda una dilatada etapa de experiencias piloto.

Sin perjuicio de que se aborde la aludida reforma, no hay duda de que desde la perspectiva, evidentemente sectorial de la ordenación del territorio y del urbanismo, cabe el planteamiento de una serie de revisiones o reformas estructurales y funcionales, en línea con los propios principios deducidos de la Ley del II Plan, que pueden permitir a corto plazo una más intensa participación de los Entes Locales en la política y en las actuaciones del desarrollo regional. A título exclusivamente enunciativo y de hipótesis, podrían sugerirse los siguientes:

A) La participación de las Corporaciones Locales en la preparación de las decisiones fundamentales del desarrollo regional en la vertiente que afecta más directamente a su localización geográfica y a la ordenación del territorio, constituye el nivel en que se plantea con más agudeza la necesidad de su intervención. En este orden de consideraciones sería recomendable la institucionalización de un órgano consultivo e informativo a nivel nacional con mayoritaria representación local, cuya competencia versará fundamentalmente sobre la adopción de las medidas generales y planes nacionales y territoriales de ordenación del territorio, así como dictaminar las diversas opciones que el órgano encargado de la planificación económica le sometiera periódicamente en orden al desarrollo regional. En el sentido de institucionalización de un "diálogo" entre Estado y Entes Locales, podría, provisionalmente, actualizarse el *non nato* Consejo Nacional de Urbanismo (bajo la fórmula de Consejo Nacional de Ordenación del Territorio y del Urbanismo) previsto en la Ley del Suelo (artículo 198) que constituye un

precedente de indudable valor y que no merece ser postergado definitivamente.

A nivel de la Administración periférica estatal sería conveniente en una primera etapa la transformación de las actuales Comisiones Provinciales de Urbanismo en Comisiones Regionales o Supraprovinciales de Ordenación del territorio y de Urbanismo, con una amplia base de representación provincial y local, a las que correspondería la dirección e impulsión de los planes supraprovinciales y supramunicipales de ordenación urbanística, así como la coordinación a nivel territorial de las acciones urbanísticas de desarrollo regional, manteniendo la adecuada coordinación con el mencionado órgano consultivo a nivel nacional.

B) En el ámbito de la esfera Departamental del Urbanismo, establecer los correspondientes servicios técnicos encargados del estudio de los planes nacionales y territoriales de ordenación del territorio en función de la tipología de las diversas unidades territoriales (regiones-programa, áreas metropolitanas, áreas provinciales y comarcales...) y en coordinación con los órganos encargados de la planificación económica.

Por lo que respecta a las funciones típicas que integran la competencia urbanística estatal, la acción departamental debería orientarse, sin perjuicio de las funciones de fiscalización policial, a incrementar los cometidos de asistencia técnica y financiera y asesoramiento a las Entidades Locales especialmente en orden a la elaboración y ejecución de planes provinciales, comarcales y municipales de urbanismo.

En materia de gestión urbanística concreta, las actuaciones directas de la Gerencia de Urbanización, en la medida de que las circunstancias lo permitieran, deberían tener un carácter meramente subsidiario (formal y materialmente justificado), procurando en todo momento la colaboración de las Entidades Locales a través de las fórmulas (hasta ahora inexploradas) que permite su norma constitutiva (sociedades de economía mixta, convenios con entes locales).

C) A nivel de la Administración Territorial, momentáneamente parece muy difícil al menos prescindir con carácter general de los dos niveles existentes Diputaciones y Entes Locales, pero lo que sí parece urgente es invertir las funciones que actualmente les atribuye la Ley del Suelo. Las Diputaciones podrían asumir la dirección no sólo de los planes provinciales de urbanismo, sino la de impulsar el planeamiento comarcal y municipal, colaborando con los Municipios en la ejecución de la gestión urbanística bien a través de entidades especializadas urbanísticas de carácter provincial o supraprovincial, bien a través de entidades mixtas (provinciales y municipales).

Junto a esta organización ordinaria, debería atenderse a la regulación de entidades administrativas *ad hoc* para áreas metropolitanas, pero huyendo de la fórmula hasta ahora practicada de organismos urbanísticos

estatales con escasa participación local, favoreciendo fórmulas de integración municipal más efectivas y representativas (al estilo de las Comunidades Urbanas francesas).

D) Finalmente, cabe señalar que junto a estas reformas de carácter estructural sería necesario revisar la legislación urbanística (expropiación, sistema de actuación y gestión, sistema de planes) con objeto de dotar al urbanismo de un sentido más operativo y acelerado para hacer frente a las urgentes necesidades que demanda la realidad.

**EL MUNICIPIO Y SU PAPEL
EN LOS POLOS DE DESARROLLO**

Comunicación presentada por
D. RAFAEL ARNANZ DELGADO,
DOCTOR EN DERECHO Y EN CIENCIAS
POLÍTICAS. SECRETARIO GENERAL DE
LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TARRAGONA

Resaltando de forma antitética las ventajas que puede ofrecer, que ofrecería la mayoría de las cuestiones o asuntos que actualmente realiza en España la organización periférica, haciéndolo o realizándolo las Corporaciones locales, el profesor García de Enterría (1) afirma: "Me es difícil aceptar que una cadena de agentes virtualmente desconectados del centro, pero que, sin embargo, siguen estándolo en los aspectos más negativos de esta dependencia (la necesidad de obtener acuerdos, autorizaciones o aprobaciones ministeriales para su actuación; la de no contar, en consecuencia, con una responsabilidad definida y clara; la de tener trabada su iniciativa por trámites casi nunca efectivos), puede actuar con una eficiencia superior que la que cabe imaginar situando estos servicios en manos de las Diputaciones (o de las grandes ciudades, en su caso), dejándoles para su gestión una iniciativa y una responsabilidad amplias; y, naturalmente, proporcionándoles los medios económicos precisos para ello y sometiénolas, también correspondientemente, a una fiscalización de los resultados obtenidos y del nivel técnico de su gestión. Con independencia de la agilidad, del conocimiento real y efectivo del territorio y de sus peculiaridades, de la economía burocrática y del control político directo, con independencia de éstas y las demás ventajas propias del gobierno local, no es difícil ver todavía otra adicional, y es la de que esta administración estaría sometida a una fiscalización estricta y a una exigencia real de rendimiento por parte del Estado, en tanto que cuando es este mismo quien directamente presta los servicios, no sólo afloja la auto-exigencia del propio rendimiento, sino que con normalidad, en virtud de la interna dialéctica burocrática, pone en juego sus medios de poder público para cubrir y autojustificar las propias imperfecciones de gestión; la labor de dirección conjunta y de planeamiento general propias del Estado no sólo no sufrirán mengua, sino que se potenciarían automáticamente al descargarse del cuidado concreto de la gestión directa y de sus múltiples y pequeños avatares", y aunque el pensamiento de este profesor se desarrolla pormenorizantemente, al respecto sólo queremos completar aquí su colocación con lo que dice más adelante en el mismo tra-

(1) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, págs. 112-113, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1964.

bajo (2). "Cuya peculiaridad (la del municipio inglés) no sólo no está en un supuesto aislamiento y en una exención del gobierno central, sino que precisamente viene a consistir, desde sus mismos orígenes modernos, en una realización de las tareas que el gobierno central le señala y que el propio gobierno vigila. Lo verdaderamente característico, pues, es que el estado actúa en el territorio a través de los entes locales, y que éstos aportan a esta actuación su propia libertad de determinación, que se ha hecho perfectamente compatible con lo que era del estado, dejando de ser una ruptura de la misma".

Y es obvio que la mayor parte del contenido de las realizaciones del plan de desarrollo en lo que al sector público se refiere no integran una categoría especial de obras o realizaciones a las que no les pueda ser aplicable lo apuntado en el contenido de las citas insertas. Sin embargo, sabido que como dice Pérez Olea (3) "El poder Central (en España) es más responsable que cualquier otro en la sistemática desatención recibida por los entes locales ante la convocatoria de las grandes empresas nacionales incluida la del desarrollo económico", afirmando más adelante (4) "En todo caso, resulta notorio que los entes locales han de reclamar un puesto de ordenación, ya de la economía en general, ya de los diversos sectores. Todo Plan que se elabore de espaldas a los intereses locales y a quienes tiene por misión representarlos es, por lo pronto, un Plan erróneamente enfocado; pero es, además, un Plan políticamente criticable, puesto que no ha dado audiencia a las células democráticas básicas de la convivencia nacional. Todos los estudios elaborados por los técnicos de la planificación no pueden pasar del estadio de anteproyectos si previamente no se discuten por los representantes de los entes territoriales que van a verlos aplicar en su propio término. Otra cosa sería confundir el parecer tecnocrático con la válida y genuina expresión del interés y de los deseos de la opinión pública, lo cual constituye un delicado y sutil acto de tiranía".

Este mismo autor, al referirse a la tendencia de que sean los entes locales los canales de ejecución de las líneas maestras de la política nacional definida por la esfera central de gobierno, sale al paso de una objeción corriente a esta posibilidad, en estos términos (5): "Fácil objeción es la de decir que no están capacitados nuestros ayuntamientos y nuestras provincias para ello, pero bien pudieran estarlo si las inversiones personales y materiales que no se han escatimado para montar los servicios periféricos se hubieran aplicado a fortalecer la organización y los servicios de las tradicionales esferas locales, en vez de limitarse a contemplarlas microscópicamente con desconfianza, a criticarles la falta de medios que se les negaban simultáneamente y bombardearles con inspecciones adustas".

(2) *Ob. cit.*, pág. 155.

(3) M. PÉREZ OLEA, *Revista de Estudios de la vida local*, pág. 14, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1966.

(4) *Ob. cit.* págs. 15-16.

(5) *Ob. cit.* pág. 17.

Es evidente que por no haberse institucionalizado la intervención de los entes locales en la concepción de los planes, ella se ha virtualizado por el patológico y aformal camino de las presiones, de los cabildeos, de las influencias de los señores de presión al decir del profesor Murillo, que afirma de la existencia en España en vez de los grupos de presión de los señores de tal tipo podemos recordar aquí la pintoresca motivación que se hacía para justificar la instalación de uno de esos premios de la lotería que son los polos de desarrollo y en los que trasciende visiblemente el eco de los forcejeos y presiones apuntados: "Sin olvidar las excelentes de L. como sede de uno de estos polos parece que debo recomendar a V. como el lugar más indicado para su localización".

Esta necesidad de la intervención no sólo en el planeamiento sino en la ejecución del desarrollo de los entes locales nos viene apoyada por doble vertiente como aparece en la afirmación del citado Pérez Olea (6). "La participación es desde luego esencial para que éstos (los entes locales) puedan cobrar la importancia práctica que se les atribuye en nuestras leyes fundamentales: pero menos necesaria para que el Plan o los planes de desarrollo sean lo que se dijo que habrían de ser sobre todo; instrumentos de evolución y perfeccionamiento de las instituciones políticas básicas. Y para impedir que el Plan se reduzca a una triste historia de especulaciones capitalistas por el bien común de la Nación".

Pero esta descentralización del desarrollo, obviamente un aspecto más de aquélla, hasta ahora no ha pasado de ser en nuestro sistema de meras, aunque reiteradas declaraciones platónicas y que se contienen tan paladinamente en el II Plan de Desarrollo en esas declaraciones tan reiteradamente citadas del artículo 6.º de la Ley aprobatoria del Plan, y que dice:

"El Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones Locales, la desconcentración administrativa y la activa colaboración de los interesados", y "a este fin se faculta al Gobierno para dictar las normas que permitan una mayor participación en las acciones programadas para el desarrollo regional de las Corporaciones Locales"; y "para acordar, a propuesta del Ministerio competente por razón de la materia, que las Corporaciones Locales dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes realicen, por delegación del Gobierno, aquellas obras o servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a sus respectivas demarcaciones territoriales"; esta descentralización, insistimos, debiera de haber empezado por la misma confección del Plan cuya redacción es un modelo de administración, tecnocrática y como es obvio y sabido, centralizada, pues que no admite otra calificación de un Plan que está realizado por unas Comisiones designadas discrecionalmente por los más altos niveles políticos, aunque solamente en eso, hay aun recuerdo innegable de la planificación socialista de los primeros tiempos, de los tiempos heroicos de los estados marxistas, pues podemos recordar que una de las tónicas actuales de estos

(6) *Ob. cit.* págs. 20-21.

países es la de la planificación de abajo a arriba. No comprendemos, en esta línea, por qué no ya este Plan sino incluso el primero, no se confeccionó de una forma más representativa, más descentralizada, más de abajo a arriba, en una palabra más democrática, y menos tecnocrática.

Medida que se debía completar, en esa línea, con la de la planificación de la actuación de los entes locales, si no de todos, sí de los de más importancia y, por supuesto, de las Diputaciones, porque:

1.º Si se planifica lo público, de lo público forma parte, evidentemente, la administración local; luego no es conveniente, sino necesaria, la planificación de la actuación de las entidades locales.

2.º La planificación es mucho más del gasto que del ingreso, pues éste en una tendencia que al parecer es irreversible y generalizada, de disminución de la autonomía financiera (base de la administración) viene, como si dijéramos, en gran manera planificado por el Estado, por la Administración Central.

3.º Debe sincronizarse con el Plan del Estado, lo cual no es incompatible con la autonomía.

4.º Supuesto que el urbanismo, con todo su haz de proyectos y realizaciones, potencial y virtualmente explicativos en la realidad legal e instrumental del plan general de urbanización, implica un porcentaje mayoritariamente abrumador de todas las finalidades municipales y en aras de un realismo y simplicidad inesquivables, debe completarse con la planificación de los restantes servicios y fines que no pueden comprenderse en un concepto legal y actual del urbanismo en él.

5.º Y ello programado en plazos cuatrienales que permiten coincidir con los respectivos planes de desarrollo nacionales, que se desenvuelven en tal órbita temporal. Por lo que quizá fuera indicado modificar el plazo de cinco años que la Ley del Suelo marca a la reforma de la actualización dentro del plan general de urbanización, adaptándolo al indicado de cuatro años.

Como conclusiones de esta comunicación diremos:

1.º Los entes locales, y por ello el Municipio, deben participar en la formación de los Planes de desarrollo, sin perjuicio de la panoramización conjuntadora de y por la Administración Central.

2.º Deben virtualizarse las previsiones contenidas en el artículo 6.º del II Plan de Desarrollo, referente a la ejecución descentralizadora, o sea por las Corporaciones locales.

3.º Como consecuencia de ello, los Municipios a los que se les asigne un polo de desarrollo y reúnan ese *standing* de posibilidad y eficacia aludido en el precepto citado del Plan (y si no complementados por la Diputación), deberían realizar todas las obras y servicios que previstos por y para la instalación del polo en el Plan, ayudándoseles con los fondos previstos para estas finalidades en el Plan.

LA VIDA MUNICIPAL HASTA FIN DE SIGLO

Comunicación presentada por
D. LEOCADIO MORENO PAEZ,
DOCTOR EN DERECHO Y EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

SUMARIO

1. EXPOSICION
2. ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL
 - 2.1. *Su aparición*
 - 2.2. *Desarrollo*
 - 2.3. *Formas de actuación*
3. LA SOCIEDAD ANONIMA MUNICIPAL
 - 3.1. *Encuadramiento*
 - 3.2. *Regulación*
 - 3.2.1. *Ley de Régimen jurídico de sociedades anónimas*
 - 3.2.2. *Ley de Régimen local*
 - 3.2.3. *Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales*
 - 3.3. *Organos sociales*
 - 3.3.1. *Junta general*
 - 3.3.2. *Consejo de Administración*
 - 3.3.3. *La gerencia*
 - 3.3.4. *La Presidencia de la sociedad y del Consejo de Administración*
 - 3.3.5. *Actuación de estos órganos*
 - 3.4. *Normas sociales, los Estatutos*
 - 3.4.1. *Normas regladas*
 - 3.4.2. *Normas discrecionales*
 - 3.4.3. *Disposiciones subsidiarias*
 - 3.5. *Constitución*
 - 3.5.1. *Trámites previos a la constitución, Promoción social*
 - 3.5.2. *Constitución propiamente dicha*
 - 3.6. *Actuación social*
 - 3.7. *Disposición de la sociedad*

1. EXPOSICION

Para un planteamiento objetivo del tema que vamos a tratar hemos de partir de un hecho que ya ha adquirido suficiente entidad social, y no es otro que el de la intervención creciente del Estado, Provincia y Municipio en la actividad económica, que se ha materializado aparte de en otras manifestaciones, en el gran desarrollo de la “empresa pública”, en nuestros días (1).

Para Andrés Alvarez (2), en la explicación de este hecho se observan dos direcciones: los que entienden se trata de un acontecimiento perfectamente engranado en la lógica del proceso histórico que vivimos, y los que estiman que se trata de una desviación desorbitada y absurda del desenvolvimiento normal de ese proceso al que se considera encauzado, no por un camino nuevo, sino por una vía muerta. No estando el profesor de la Universidad madrileña conforme con ninguna de las tendencias expuestas, afirma que el problema que plantea la empresa pública no es averiguar cuál será su futuro, sino intentar comprenderla con las ideas del presente (3).

Dentro de esta actividad empresarial de los entes públicos, de los que podríamos denominar “actividad de la Administración en el orden económico”, existen para los tratadistas diversas formas de posible actuación (4); son las llamadas formas empresariales administrativas, cuyo estu-

(1) Ha sido principalmente a partir de la segunda guerra mundial, 1939-1945, cuando este tema de la empresa pública ha tenido una mayor actualidad. En la imposibilidad de citar aquí una serie extensa de trabajos relacionados con ella, haremos constar únicamente la interesante labor de investigación y divulgación que en nuestra Patria está llevando a cabo la *Revista de Administración Pública*, muy eficazmente secundada por la *Revista de Estudios de la Vida Local*. Una de las Leyes fundamentales del Reino, Principios del Movimiento Nacional, en su declaración XI, define la empresa en esta forma: “La empresa, asociación de hombres y medios ordenada a la producción, constituye una comunidad de intereses y una unidad de propósitos. Las relaciones entre los elementos de aquella deben basarse en la justicia y en la recíproca lealtad, y los valores económicos están subordinados a los de orden humano y social”.

(2) ANDRÉS ALVAREZ, Valentín: “Introducción al Estudio de la empresa pública”, *RAP*, núm. 3, págs. 41-52.

(3) *Loc. citada*, pág. 42.

(4) Sobre esta cuestión, los trabajos de:

VILLAR PALASÍ, José Luis: “La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo”, *RAP*, núm. 3, págs. 53-129.

dio ha dado lugar a una serie de interesantes trabajos en los que, con notable acierto, se ha llegado a una casi perfecta sistematización del tema. Incluidas las sociedades privadas de carácter municipal en régimen de anónima dentro del grupo al que Villar Palasí (5) designa bajo el título de "Formas mercantiles de gestión industrial de la Administración", y dentro de ésta en el "accionariado gestor de la Administración", es claro hemos de proceder al estudio del proceso que da lugar a la aparición de estos medios de actuación y a tratar de justificar el mismo (6).

No es la primera vez que abordamos temas relacionados con la actividad empresarial de los entes públicos, aunque siempre dentro de las revistas especializadas en Derecho público (7), o en el campo de éste.

Una intensa actividad en el campo de la docencia a nivel de postgraduados; la redacción de varios estudios para establecimiento de entes gestores en la modalidad apuntada, el haber sido quien de una forma especialmente apasionada ha abogado por el establecimiento de esta modalidad de forma de gestión, nos hace estar singularmente puestos al día en cuanto con este tema tiene relación.

Afirmar también, que el tema de la empresa pública bajo formas societarias de carácter privado, aparte de los trabajos indicados en las precedentes notas, no ha sido de especial interés para los mercantilistas, puesto que si bien es cierto que el profesor Broseta aportó una Ponencia al VII Congreso de Derecho comparado celebrado en Upsala (Suecia) del 6 al 13 de agosto de 1966, y que parece ser estudia una más amplia monografía de la que hasta el momento no tenemos noticia en cuanto a su publicación, escasa es la aportación a un tema de tan palpitante actualidad, como lo es la extensa de los administrativistas en el campo referido. Por nuestra parte, excluyendo nuestra aportación doctrinal, contamos con una dilatada experiencia en este sentido, lleno de un amplio pragmatismo (8).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1955, separata de la Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios.

GARRIDO FALLA, Fernando: *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1954 y *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950.

GARCÍA-TREVIJANO Y FOS: "Aspectos de la Administración económica", *RAP*, núm. 12, sept.-dic., 1953.

BROSETA PONT, Manuel: "Las empresas públicas en forma de sociedad anónima", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 100, abril-jun. 1966.

(5) *Loc. cit.*, pág. 53.

(6) El profesor ANDRÉS ALVAREZ en el estudio que antes hemos citado, da una clara razón del porqué se hizo necesario este proceso político social.

(7) Nuestro trabajo para obtener el Diploma en Administración Local, Madrid, 1956, "El servicio municipalizado de crédito y ahorro", inédito, "Régimen económico de la fundación pública de servicios municipalizados", *Boletín Cuerpos Nacionales Administración Local*, núm. 142, Madrid, octubre 1956.

"Notas para un estudio sobre la municipalización de servicios públicos", *Revista de Estudios de la Vida Local*, mar.-abr., 1958, págs. 211-232.

(8) El haber participado activamente en la creación de algunas sociedades de este tipo, el haber redactado las Memorias para establecimiento de las mismas y sus Estatutos Sociales, ha dado un sentido pragmático a nuestros conocimientos teóricos.

2. ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION

En los clásicos sistemas de actuación económica a cuya superación y arrumbamiento estamos asistiendo, el Estado, y con él los restantes entes de actuación política, abandonaban la total actuación económica a la *privata vis*. Partiendo de la concepción aristotélica en el deslinde de los campos de actividades (9) para llegar al mercantilismo, pasando de una pequeña *iokoconomía* doméstica a la organización mercantilista, que no fue otra cosa que una gran *oikonomía* nacional, y en cuyo seno, como curiosa paradoja, nace, al margen de las mallas de la red intervencionista, la actividad económica libre y privada, en la que, aboliendo el factor económico que domina en la época del mercantilismo, el trabajo, se llega a entronizar el espíritu de empresa e iniciativa, orientados exclusivamente hacia el individuo y hacia su interés personal. Así, al lado del interés “público” del mercantilismo y de su *oikonomía* del trabajo aparece la “crematística” —de la clásica división aristotélica— del capital, el interés del individuo frente al interés del grupo, con preponderancia del primero, se pasa del interés “público” al interés “privado”. Se justifica incluso el imperium del Estado en el contrato social, y se llega, en esta especie de radical y contraria reacción, no sólo a la evolución de lo que fue “empresa pública” para convertirse en “privada”, sino a la desaparición de las “propiedades públicas” en la gigantesca y fatal almoneda de las desamortizaciones civiles (10).

Lo mismo que la empresa privada aparece en el régimen intervencionista, de matiz claramente público, así en un régimen de clara influencia de la empresa privada se vuelve otra vez a la empresa pública, no por un retorno a sistemas ya superados, sino porque el Estado moderno acom-

La organización y actuación como Ponente en varios Seminarios sobre “Promoción Municipal de Viviendas”, organizados por el Centro de Cooperación del Instituto de Estudios de Administración Local, y las interesantes conclusiones formuladas como consecuencia de los mismos, han completado nuestro más acabado canacimiento del tema.

(9) ARISTÓTELES, en el libro I de su *Política*, al tratar de la organización familiar hace el deslinde de dos campos de actividades, que denomina “*oikonomía*” y “*crematística*”. A grandes rasgos podemos decir que el principal significado que caracteriza la diferenciación es que mientras en la “*oikonomía*” doméstica todo es natural, en la “*crematística*” todo es, por el contrario, artificial o, mejor dicho “social”, que en este caso es lo opuesto a “natural”.

(10) En nuestra tesis doctoral presentada en la Universidad Central, 1954, para el Doctorado en Derecho, que con el título “Aportaciones para el estudio de un régimen jurídico de protección de los bienes de propiedad de las entidades municipales”, mereció el grado, hacíamos un estudio acabado del por qué del movimiento plasmado en las desamortizaciones civiles y el grave daño causado a los ingresos de carácter patrimonial de las corporaciones públicas locales, y en otro aparecido en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 95, sept.-oct., 1957, con el título “Reivindicación del Patrimonio Municipal”, señalábamos la prosperidad de aquellos Municipios que haciendo caso omiso de las Leyes desamortizadoras conservaron su patrimonio. Citamos allí casos de Municipios que, aparte de levantar las cargas de toda la comunidad, repartían una cuota anual por vecino que en aquella ocasión llegaba a cantidades de cierta importancia. En la provincia de Guadalajara, existen varios Municipios que sólo tienen establecidas figuras fiscales de carácter obligatorio y cubren un elevado porcentaje de su presupuesto con los productos de sus bienes patrimoniales. Véase también nuestro trabajo “El principio de legalidad en los deslindes administrativos de montes públicos”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1954, no-br.-dic., núms. 318-319.

pañ a a sus súbditos no sólo a través de las clásicas funciones públicas, sino también en el plano —tradicionalmente individual— de lo económico. La Administración, en cualquiera de sus esferas, está desarrollando una actividad de ingerencia, como afirma Villar Palasí (11), en la vida económica, que viene a reemplazar a los actos de intromisión esporádicos u ocasionales a que se reducía clásicamente su actividad a este respecto, dejando de ser una mera regulación límite para adoptar francamente un sentido constitutivo y creador. Junto a la concepción liberal del Estado como productor de seguridad se está destacando la idea del Estado como productor de bienes económicos.

En el Municipio se produce idéntico fenómeno. Afectadas las administraciones municipales por idénticos problemas, que culminan con las medidas desamortizadoras, son también ellas, en las que había quedado soterrado un principio de continuidad con el Municipio del antiguo régimen, digámoslo con frase de García de Enterría (12), las que dan la pauta de esta actividad económica de la Administración, adelantándose en más de cincuenta años a la aparición de idéntica tendencia en la Administración del Estado.

2.1. *Su aparición*

La aparición de esta actividad económica de la Administración pretende justificarse en hechos de distinta trascendencia. La variación de las bases sociológicas, la alteración en la cuantía y en la intensidad de las necesidades públicas, una tendencia rigurosamente espontánea y natural y, hasta, si se quiere, una posibilidad de producir ingresos al margen de la actividad económica-fiscal, han sido los motivos generalmente esgrimidos; pero el hecho, con una indiscutible trascendencia social, aparece como consecuencia de la cristalización de nuevas formas y concepciones políticas. Para García de Enterría (13) es en el Municipio donde aparece la primera manifestación rotunda de una crisis del orden liberal, que iba luego a extenderse a toda la comunidad política propiamente tal. Si partimos de esta acertada afirmación vemos que la aparición de la actividad económica o, mejor dicho, la aparición de la actividad administrativa en el campo económico, tiene un claro origen municipal, y al estudiar lo que dicho autor califica como “actividad industrial y mercantil del Municipio” estamos en realidad considerando el sentido que el futuro reserva a esta actividad en el ámbito estatal y político (14).

(11) *Loc. citada*, pág. 54.

(12) *Loc. citada*, pág. 5.

(13) *Loc. citada*, pág. 6.

(14) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en una nota al interesante trabajo que anteriormente hemos citado, afirma que se ha pretendido que el proceso continúa aún con la aparición del término “internacionalización” de empresas, cuya primera manifestación se sitúa en 1930, y luego generalizado en la postguerra de 1939-1945. Vid. MILLARUELO: “Las nacionalizaciones y el Derecho internacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950, págs. 247 y siguientes. De este modo el proceso sería de ciclo completo: municipalización, nacionalización, internacionalización.

Al aparecer la actividad administrativa en el campo económico, toda la clásica estructura categorial queda insuficiente. Junto al tríptico policía, fomento y servicio público es preciso introducir y añadir un nuevo concepto: la noción de gestión económica. La Administración establece dos clases de prestaciones divergentes: las efectuadas *uti singuli* y las verificadas con carácter de *uti universi*, dividiéndose las primeras en prestaciones de servicios (servicios públicos) y prestaciones de bienes (gestión económica), lo que, en frase de Villar Palasí (15), no es más que en el ámbito de la gestión económica de una dación al mercado y no de la prestación de un servicio a los administrados.

Prescindiendo aquí de posiciones doctrinales inoperantes para el objeto de este estudio, especialmente sostenidas por las escuelas alemanas, francesas e italianas (16), lo que sí es cierto es el hecho de la aparición de un fenómeno cuyas consecuencias posteriormente trataremos de valorar.

2.2. Desarrollo

Ya hemos indicado cuáles son para los especialistas los motivos de aparición de esta actividad de la Administración. Para García de Enterría (17), a quien ya hemos citado anteriormente, no se trata de un fenómeno nuevo que aparece con gran antelación en la Administración municipal para pasar luego al ámbito provincial y nacional, sino que en realidad es la continuación de un movimiento que había permanecido vivo, pero soterrado, como herencia del antiguo régimen que había intentado ser desterrado por el movimiento constitucionalista, sin llegar a conseguirlo.

Luego si tenemos los precedentes en la propia vida municipal anterior al movimiento constitucionalista, éste es el primer momento de nuestro estudio. El fenómeno se manifiesta, y, según Fernández de Velasco (18), frecuentes y curiosos ejemplos tenemos en nuestro tradicional Derecho municipal. Ahora bien, este precedente no tiene otro interés que el de curiosi-

(15) *Loc. citada*, págs. 61-62.

(16) JELLINEK y FORSTHOFF, por la alemana, Santi ROMANO y ALESSI, por la italiana, y HAURIUO y JEZE, por la francesa, han estudiado el problema, sosteniendo interesantes posturas doctrinales.

(17) *Loc. citada*, pág. 6.

(18) FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo: *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Barcelona, 1931, afirma: "Servicios que pudieran decirse municipalizados existen ya desde los tiempos más remotos, y en España se han conservado durante toda la Edad Media y durante la Edad Moderna. Algunas ciudades griegas ya explotaban industrias: Mileto tenía talleres municipales de tejidos y confecciones, y en Rodas, Cuido y Esmirna, la cerámica era una industria del Estado. También en España existieron durante la Edad Media, bien que de origen feudal, instituciones municipales que tenían un carácter industrial, y así es conocida la Institución del horno, del molino y de la fragua, municipales. Desde el 2 de septiembre de 1527 funciona el Vínculo de Pamplona o Pósito de Trigo, encargado del abastecimiento parcial de pan en la ciudad y de la regulación de su precio, y hasta mediados del siglo XIX existían casos de ello, cuanto que don Fermín CABALLERO, en su obra *Fomento sobre la población rural*, refiriéndose a la escasez de agua, dice: "Con decir que en bastantes lugares es el pozo una finca de la villa, como el horno o la Posada".

dad histórica. Lo que nos interesa en el enunciado de este epígrafe es ver cómo al surgir de nuevo con el hecho indiscutible de su necesidad social se va imponiendo hasta rebasar las fronteras de la institución de donde procede para extenderse a otros de un más completo ámbito de aplicación (19).

Para el autor citado (20), las principales causas del desarrollo de esta actividad de la Administración están delimitadas:

a) Por la aparición del fenómeno de las grandes concentraciones urbanas.

b) Por la aparición de la revolución industrial, de la que la primera trae su principal causa; y

c) Por la aparición de los problemas derivados de los nuevos medios técnicos disponibles.

No vamos a entrar aquí en el examen de estas causas, pero cuando hay que trasladar el agua de la fuente pública comunal al suministro por habitaciones, cuando el ciudadano necesita ser trasladado del lugar donde vive al lugar donde trabaja, cuando hay que facilitarle combustible, alumbrado, cuando es necesario establecer una organización higiénica y sanitaria, así como procurar habitación a las masas atraídas a la ciudad por el industrialismo, es cuando todos estos problemas se presentan como verdaderas necesidades colectivas para la vida en común de las ciudades, y es a su Administración a quien corresponde remediarlas.

Después de este paso, de una clara procedencia sociológica, se acentúa el proceso. Dice García Pelayo (21) que desde hace unos años se ha acentuado el proceso espontáneo de colectivización de la vida del hombre. Las raíces son, sin duda, de muy distinta índole: una de ellas es indudablemente la complejidad técnica, que exige un fraccionamiento mayor de todo orden de trabajo y, por consiguiente, la inexcusable dependencia de los demás y la integración en un grupo colectivo; otra es la masificación general de nuestro tiempo, sobre la que tanto se ha llamado la atención; otra puede ser la propaganda, que a fuerza de reiteraciones y trucos logra colectivizar los espíritus. Y, en fin, sin duda quedan todavía importantes factores por aludir. Lo que es indiscutible es el hecho de que actividades antes individualizadas han entrado en un proceso de colectivización organizada.

Concretamente, la actividad económica de la Administración, que algunos concretan en lo que han dado en llamar planificación económica o economía planificada (22), aunque haya cobrado su mayor auge y popularidad durante la pasada guerra mundial, procede de la primera guerra europea de

(19) Debemos citar el trabajo de RODRÍGUEZ GÓMEZ, José: "La municipalización de servicios en el Municipio antiguo", *Revista de Estudios de la Vida Local*, enr.-feb., 1953, págs. 59-72, donde se habla de una actividad de carácter económico de la Administración municipal.

(20) GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. cit., pág. 7, donde desarrolla una interesante teoría tanto en lo relativo a las causas como respecto a la actitud del Derecho ante la nueva situación.

(21) GARCÍA PELAYO, Manuel: "Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización", *Revista de Administración Pública*, núm. 3, págs. 3-27, Madrid, sept.-dic., 1950.

(22) SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "Planificación económica y régimen político", *Revista de Administración Pública*, núm. 3, págs. 29-40, Madrid, sept.-dic., 1950.

1914-1918. Algunos quieren verlo en Walter Rathenau, y posteriormente, con Jouvenel, quien había bautizado el fenómeno con el término *dirigisme*, con el que actualmente se le conoce. Lederer, en Alemania, la denominaba *Planwirtschaft*, economía planificada o de plan. Correlativas a las primeras posturas doctrinales surgen las experiencias prácticas: ensayos realizados en la postguerra alemana de 1918; los planes quinquenales de Rusia, iniciados en 1928; la experiencia de *New Deal* del Presidente Roosevelt, auténtico ensayo de planificación posteriormente, la “magia económica” del Doctor Schacht (23) puede también interpretarse en este sentido. En la actual postguerra, Francia, con su plan Monnet, e Inglaterra, bajo la dictadura económica de Statford Cripp, han seguido el mismo rumbo. Otras naciones han continuado idéntico camino, y hoy puede darse a esta actividad un claro enmarque de concepción internacionalmente admitida (24).

2.3. Normas de actuación

La actuación directa de la Administración en la producción económica se traduce, para Villar Palasi (25), en distintas formas de gestión, que agrupa según el siguiente esquema:

I. Producción a través de entes administrativos autónomos bajo un régimen de Derecho público:

- a) Con potestad de imperio *erga omnes*: establecimiento público intervencionista.
- b) Con imperio interno, pero no *erga omnes*: empresa pública.

(23) Lo indica así SÁNCHEZ AGESTA, *loc. cit.*, nota anterior, pág. 30.

(24) De gran interés los trabajos doctrinales que se ocupan de ello, de los que existe una abundante bibliografía. Recordemos:

RIVERO, Jean: “Le régime des entreprises nationalisées et l’évolution du Droit Administratif”, *Archives de Philosophie du Droit*, nouvelle série, Recueil Sirey, 1952.

RIPERT, Georges: *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1951.

LEDUC, Gaston: “Les sociétés d’Etat instruments de mise en valeur de l’autremer”, *Archives de Philosophie du Droit*, págs. 109-122, París, 1952.

CHESTER, D. N.: *The nationalised Industries. An analysis statutory provisions*, London, 1951.

ONAR, Siddik Sami: *The analysis and criticism of the causes of appearance of the public corporations in Turkey an administrative structures of these corporations*, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, págs. 23-65.

SAINT GEOURS, M.: “L’Etat et les entreprises publiques. DD 11 mai, 9 août et 30 septembre 1953”, págs. 509-513, *Droit Social*, núm. 9 nov., 1953.

RIVERO, Jean, *Le régime des nationalisations*, París, 1948.

DE CORAIL, Jean Louis: *La crise de la notion juridique de service public en Droit administratif français*, París, 1954, pág. 372.

DELIUS, Walter: “Les entreprises communales de nature mixta”, *L’Administrations Locales*, núm. 54, págs. 1.011-1.012.

CHESTER, D. N.: “Management and Accountability in the Nationalised Industries”, *Publics Administration*, vol. XXX, 1952, págs. 27-47.

Revue Internationale des Sciences Administratives, núm. 4, Bruselas, 1950, inserta un interesante trabajo comentario a la Ley de 15 de junio de 1950, por la que se creó en Grecia el Ministerio de Coordinación, examinado preferentemente a una mejor y más económica organización de los servicios públicos.

(25) *Loc. citada*, pág. 76, VILLAR PALASÍ, José Luis.

II. Producción a través de entes sin personalidad diferenciada: *empresa propia*.

III. Producción a través de sociedades privadas con carácter administrativo y bajo régimen *erga omnes* de Derecho común: *accionariado del Estado*, en sus dos formas de:

a) *Accionariado fiscal*.

b) *Accionariado de control o gestor*.

IV. Producción colaboradora de empresas privadas.

Para llegar a esta clasificación parte de la previa delimitación del objeto, examinando solamente las empresas de producción industrial, no los servicios a los que la doctrina francesa denomina "servicios comerciales".

Para Rasine (26), la clasificación más racional es la siguiente:

A) Sociedades anónimas de formación espontánea, comprendiendo las sociedades de colectividades públicas y aquellas sociedades públicas con un único socio, así como las sociedades de economía mixta (mayoritarias, igualitarias, minoritarias).

B) Sociedades cooperativas de formación espontánea (mayoritarias, igualitarias, minoritarias).

C) Sociedades anónimas creadas por Decreto (mayoritarias, minoritarias).

D) Sociedades Cooperativas creadas por Decreto (mayoritarias, minoritarias).

A esta clasificación se le ha objetado el dejar a un lado la interesante faceta de la empresa pública bajo forma pública.

Para Treves (27) puede establecerse, en un sentido finalista, la siguiente clasificación:

a) Entes cuyos beneficios se dirigen a la utilidad general.

b) Entes que conservan las utilidades para la mejora del servicio.

c) Entes que devuelven las utilidades al Estado.

d) Entes cuyas utilidades van a los miembros, o sea entes en forma societaria.

Prescindiendo del mayor o menor acierto de estas clasificaciones, que no es el momento de criticar, lo cierto es que en todas ellas aparece el tipo de entidad gestora capaz de encuadrar el que constituye el tema y motivo central de nuestro estudio.

(26) RASINE: *Au service des nationalizations: l'entreprise privée*, Neuchâtel, 1948.

(27) TREVES: *La impresa pubblica*, 1950.

3. LA SOCIEDAD ANONIMA MUNICIPAL

Hemos visto hasta aquí las formas en que se manifiesta la actividad económica de la Administración, y vamos a tratar ahora de lo que es el objeto principal de nuestro estudio: la sociedad anónima municipal.

En las clasificaciones estudiadas, y en otras que no hemos estimado conveniente recoger, pero todas ellas bajo el denominador común de *sociedad de ente público*, que para García Trevijano (28) es más acertado que otra denominación empleada de sociedad de Estado, ya que la primera utilizada nos sirve tanto para la Administración general del Estado como para los entes menores, territoriales y aún institucionales. Es una consecuencia del deseo de la Administración de encontrar formas comerciales y flexibles.

Presenta esta forma de sociedad problemas que parecen a veces insolubles ante la regulación general de esta forma social, pero modernas intervenciones estatales lo vienen empleando en sus diferentes esferas de actuación, y es, como asegura García Trevijano (29), por su misma perfección. Los problemas referentes a que se trata de una sociedad con un solo socio y que éste sea precisamente la Administración, ha dado lugar a interesantes comentarios sobre la existencia de pluralidad de socios aún en el caso de encontrarse todas las acciones reunidas en un momento en la misma mano (30). Se ha escrito igualmente sobre la responsabilidad, que para Mossa (31) debe ser ilimitada, si bien Ascarelli (32) estima que sigue sujeta a las normas generales, y para Ferri (33) existe una organización, si bien más débil, y, consiguientemente, una autonomía jurídica de la sociedad.

Plantea García Trevijano (34) una interesante cuestión que en la práctica se nos ha prestado sobre la procedencia de emplear la forma de sociedad de Estado, siguiendo la denominación antes indicada, o la funcional, ya que su regulación y consecuencias parecen llegar a confundirse. ¿Cuál debe emplearse? Para el autor acabado de citar, la cuestión es bien sencilla: siempre que la Administración quiera dar rapidez a su actividad usará de la forma societaria como medio de desembarazarla de la lentitud administrativa.

No es esta opinión perfectamente aplicable en la Administración local. En el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, redactado coin-

(28) GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Loc. cit.*, pág. 73, "...la sociedad de ente público, concepto más amplio que la sociedad de Estado, como a veces se la denomina, ya que es utilizada no sólo por la Administración general del Estado, sino por los entes menores, territoriales y aún institucionales".

(29) *Loc. citada*, pág. 74.

(30) SOPRANO, *Comentario del Libro del Lavoro del C.c. italiano*, pág. 38; ARENA: *La società comm. pubbliche*, 1942; ASCARELLI: *Simulazione e nuova funzione dell'anonima y Anonima di Statato*.

(31) MOSSA: "Responsabilità dell'unico socio di un'anonima", en *Riv. Dir. Comm.*, 1931.

(32) ASCARELLI: "Il negozio indiretto. Società di unico azionista" *For. It.* 1950.

FERRI: *Responsabilità dell'unico socio di un'anonima*, 1932.

(34) *Loc. citada*, pág. 74.

cidentemente con puntos anteriormente expuestos por García Trevijano, y al establecer la fundación pública de servicio como medio de gestión directa municipal, se plantea una forma que tiene la suficiente agilidad y que, por la especial disposición de sus preceptos en contra de la teoría tradicional de la fundación, puede tener carácter económico.

Ya dice el mismo autor que “no existe una gran diferencia entre la fundación directa y una sociedad de este tipo —se refiere a las sociedades de ente público—; ello demuestra el acercamiento entre el tipo corporativo y fundacional, que a través de estas sociedades establecen un puente de unión...”. Lo fundamental es el título de participación; el fundador es totalmente independiente de su obra, no teniendo ningún derecho sobre la misma; en cambio, en la sociedad, aun creada directamente por la Administración, existe una unión entre ambos sujetos, socio y sociedad, resultante de la participación en el capital.

Ninguna de las consideraciones anteriormente hechas, tomadas del autor de referencia, es totalmente cierta en la regulación local: ni el fundador es totalmente independiente de su obra (35), ni tiene una carencia total de derechos sobre la misma (36). El Reglamento de Servicios ha adoptado una forma especial de fundación, precisamente la preconizada por el autor: se ha establecido sobre la base de una forma de gestión directa en contra del parecer existente sobre las nacionalizaciones francesas, a las que consideran como “concesionarios”. Se ha pretendido dotar de autonomía particular a determinadas actividades frente a los demás órganos. Se crea una persona jurídica de manera directa, con caracteres de fundación, que tiene como fin el desarrollo de aquellas actividades. Está pensado a base de liberar a las empresas de las ingerencias directas ministeriales y de los órganos desconcentrados, sin romper, por otro lado, totalmente el vínculo de dependencia que siempre debe existir.

Tienen, sin embargo, características prácticas bien definidas. En nuestro entender, la fundación, aun en el caso de funciones de “naturaleza económica” (37), parece estar encaminada a la gestión de servicios de un marcado carácter público con carácter exclusivo o, cuando menos, sin posibilidad de concurrencia, mientras que las sociedades de ente público han sido pensadas para dación de bienes o producción de ellos con un carácter más de actividad privada, y esto, aún en el caso que se llegue a la monopolización, bien por creación de una actividad *ex novo*, bien por la aprobación de acciones o cuotas de sociedades ya existentes que pasan a las manos públicas por expropiación en el doble sentido que le asigna Vedel (38), de expropiación del capital y expropiación de experiencia y fórmulas.

(35) Artículo 87 del Reglamento de Servicios Corporaciones Locales (RS).

(36) artículo 88, RS.

(37) Apartado c) del artículo 85 RS.

(38) VEDEL, G.: *Droit Social. La technique de nationalizations*, 1946, pág. 96: “El Estado no solamente expropia a los capitalistas de sus empresas, sino de su experiencia y de sus fórmulas”. Se refiere, al hablar de “sus fórmulas”, al proceso o procedimiento de fabricación empleados.

Estas apreciaciones son, como si dijéramos, de un marcado carácter administrativo, pero la sociedad anónima municipal tiene otra importante vertiente de la que en ningún caso nos podemos olvidar: su aspecto mercantil.

Se admiten en el ámbito municipal cualquiera de las formas societarias señaladas por la tipología de las sociedades mercantiles, y, como es natural, la sociedad anónima, que con las modificaciones que las reglamentaciones locales establecen viene a ser el objeto de este trabajo.

Para Uria (39), la sociedad anónima, prototipo de sociedad capitalista que no toma en cuenta las condiciones personales de los socios, sino su aportación de capital *intuitu pecuniae*, gira bajo una denominación, tiene todo su capital dividido y representado en acciones, y sus socios nunca responden personalmente a las deudas sociales, quedando limitada su responsabilidad frente a la sociedad al importe de las acciones suscritas (40).

¿Es esta definición perfectamente aplicable a la anónima municipal? Entendemos que no, y con ello volvemos a los problemas anteriormente planteados. Para un estudio biológico comparativo debemos distinguir entre la parte externa y la parte interna de la sociedad. Ante los ojos de los demás, la sociedad anónima municipal aparece con idénticas características a las de cualquier otra que no tenga el calificativo de municipal: se rige por las disposiciones de la Ley sobre régimen jurídico de dichas sociedades, la persona social contrae obligaciones y es titular de derechos como cualquier otra, pero, y aquí estriba la fundamental diferenciación, en su actuación, a más de las disposiciones mercantiles, habrá de tener en cuenta las locales que adaptan el régimen de aquéllas (41).

Esta adaptación es necesaria, sin perjuicio de que muchos de los problemas que nos plantean han sido resueltos dentro del ámbito mercantil; el legislador ha estado totalmente acertado al establecer la forma de actuación de estos entes sociales y tratar de evitar los problemas que, aun partiendo de la perfección de las leyes, se presentan en la práctica. Decíamos que es en un aspecto interno donde aparece la diferencia; la anónima municipal, que ante los demás aparece como una sociedad de carácter mercantil con idénticas características a las de las demás, cuando se trata de analizar su vida interna presenta notables diferencias que incluso el legislador, pensando en construcciones teóricas más que prácticas, no ha podido prever. Veamos por qué.

1.º Que la sociedad anónima municipal sí toma en cuenta las condiciones de su socio, aunque no sean las personales, por tratarse de una corporación.

2.º Que en las sociedades anónimas ordinarias lo que interesa es la aportación de capital, en la municipal no.

(39) URÍA, Rodrigo: *Derecho mercantil*, Madrid, 1958, pág. 103.

(40) Ley sobre Régimen Jurídico de las sociedades anónimas de 17 de julio de 1951.

(41) Artículos 89 al 94 del Reglamento de Servicios.

(42) *Loc. citada*, pág. 103.

3.º Que los socios en la anónima nunca responden personalmente de las deudas sociales, mientras que sí pueden responder en la anónima municipal.

Podrán parecer sofisticadas estas afirmaciones, pero entendemos que no lo son. En efecto. El único socio que puede entrar a constituir una anónima municipal es el Municipio; si se admite cualquier aportación de persona o entidad distinta la sociedad pierde tal carácter para convertirse en sociedad de economía mixta y, por otra parte, al regularla el legislador le concede ciertas especiales facultades que no se dan a los socios de las anónimas ordinarias. Las condiciones personales de las personas que integran el fundamental órgano de gestión del único socio no son tampoco indiferentes. Si para formar parte de una corporación municipal es preciso pasar por el tamiz de unas elecciones ubicadas en los tercios representativos, no existe duda que el legislador ha tenido que pensar que los gestores de la anónima municipal no son meros aportadores de capital, sino que reúnen unas condiciones especiales que aparecen determinadas en la Ley orgánica fundamental del régimen jurídico local (43).

Surge con esto un interesante problema. La junta general de accionistas es la reunión de personas que representan el capital social; pues bien, en la anónima municipal la reunión de personas que representan el capital social en el Pleno de la Corporación municipal, es decir, la totalidad de sus componentes, presididos por el Alcalde y con la asistencia de su miembro asesor, secretario de la Corporación, amén de la otra asistencia técnica de tipo económico que el interventor a su servicio puede prestarle. ¿Quién ostenta la titularidad de las acciones? ¿Cabe pensar que cada uno de los concejales y alcalde es portador de la titularidad de las acciones que resulten de dividir las que componen el capital social, que ha de estar completamente desembolsado, entre el número de competentes de la Corporación? Estas sugerencias son de por sí lo suficientemente interesantes para merecer un estudio más detallado que el que aquí podríamos prestarle, y presentan numerosas facetas, bastantes para llenar por sí el volumen completo de una monografía.

La responsabilidad de los miembros de la junta general como representantes del capital social es posible, ya que no puede desligarse la personalidad de sus componentes como integrantes del órgano social, de la que, como concejales, pueden exigírseles. Si se observa que su participación en la administración de la sociedad no nace de un pacto de Derecho mercantil, sino que es una atribución más del cargo de concejal nacida de una disposición de Derecho local, llegaremos a la conclusión de que a los miembros de la junta general de una sociedad anónima municipal puede exigírseles responsabilidad por los actos sociales que sean susceptibles de serlo

(43) Artículos 78 a 84 de la Ley de Régimen Local (LRL).

dentro de la responsabilidad admitida por los gestores de los demás actos de la vida municipal (44).

Poniendo fin a estas disquisiciones, que nos harán extendernos más de lo que es nuestro propósito, vamos a seguir el desarrollo que nos hemos planteado.

3.1. *Encuadramiento*

Indicados los fundamentos teóricos en los que se asienta la sociedad anónima municipal, vamos a tratar ahora de su encuadramiento legal. Para Abella (45) existe un evidente desacuerdo entre los preceptos de la Ley de Régimen local y del Reglamento de Servicios. La Ley establece (46) una forma de municipalización por medio de la llamada *sociedad privada* al establecer:

“Los servicios municipalizados podrán prestarse por gestión directa, con o sin órgano especial de administración, en forma de empresa privada y en régimen de empresa mixta por concurso o mediante participación de particulares en el capital por suscripción de acciones.”

La redacción del precepto ha merecido a los comentaristas de la Ley y del Reglamento de Servicios desfavorables comentarios, porque entienden que las formas ideales típicas y propias para desarrollar un servicio municipalizado son las dos que comprende la gestión directa en estricto sentido (sin órgano especial o con él) y no las demás, que, catalogadas o no bajo la etiqueta general de *formas de gestión directa*, siempre constituirán modalidades de gestión directa o menos directa (47).

No estamos conformes con el parecer de tan antiguos como acreditados especialistas, que no han sabido comprender la evolución experimentada en el campo del Derecho público mediante lo que se ha dado en llamar su *iusprivatización*. Contra el parecer de Abella (48), que no alcanza a comprender la finalidad de constituir una empresa privada con arreglo a los módulos jurídico-mercantiles para que, en definitiva, sea la corporación la que asuma la dirección y administración de la empresa, bien actuando como junta general o designando libremente al Consejo de Administración y el gerente, se alza la realidad incontestable de la mayor agilidad en los órganos de gestión social y la necesidad de adaptarlos a la especial legislación

(44) Artículos 405 a 421 de la LRL.

(45) ABELLA, *Reglamento de Servicios, comentado*, Madrid, 1956.

(46) Artículo 167 en relación con el 175 de la LRL, texto refundido.

(47) Insisten los comentaristas en considerar los métodos de gestión apartados de la que consideran como propiamente directa, con órgano de gestión y sin él, como formas de gestión indirecta o, cuando menos, de gestión menos directa. Nosotros no lo entendemos así: Si el Reglamento de Servicios ha considerado la gestión directa la realizada valiéndose de la fundación pública de servicio o de la sociedad privada municipal, y en ellas existe sin duda una importante participación en la gestión del ente establecedor del servicio, no puede negársele el carácter de gestión directa aunque sea más directa la llevada a cabo por los medios clásicos de con órgano diferenciado o sin él.

(48) *Loc. citada*.

que los regula con las mínimas modificaciones establecidas en el Reglamento de Servicios. Para nosotros existe diferencia, y diferencia notable, entre los medios de gestión. Vemos actuar al Consejo de Administración del servicio municipalizado en régimen de gestión directa con órgano especial con una absoluta supeditación a la Corporación interesada, con sus mismos prejuicios, con sus mismos defectos. La mitad más uno de los componentes del mismo son miembros de aquélla y no están desligados de las llamadas “ingerencias directas ministeriales” (49) porque son ellos mismos quienes las ejercen. Su administración se lleva a cabo mediante fórmulas administrativas; su economía se rige, aunque con presupuesto independiente, por el sistema económico de la entidad municipalizadora; su contabilidad es presupuestaria, sin especial análisis de costos: se lleva directamente por la Intervención de Fondos de la Corporación, aunque con independencia de la general; las cuentas se rinden por idéntico procedimiento a las generales presupuestarias, y son aprobadas por el órgano encargado de aprobar aquéllas (50).

Al observar la actuación de los órganos de la *sociedad privada* vemos la diferencia. Ciertamente que ha de adaptarse, sea cual fuere la forma que adopte, a las modificaciones previstas en el Reglamento de Servicios a las normas legales que regulen las compañías mercantiles señaladas en el artículo 89 del mismo, pero ello no entraña modificación esencial al *statu* jurídico de dichas sociedades. Ciertamente también que se trata de una sociedad con un solo socio, y que este socio es la Corporación, aunque este problema, principalmente en su primer término, ha sido ya resuelto en un campo estrictamente privado admitiéndose la sociedad de un solo socio. Ciertamente, igualmente, que la junta general de la empresa se acomodará, *en cuanto al procedimiento y a la adopción de acuerdos* (51), a los preceptos de la Ley y del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, pero no lo es menos que excepción hecha de estos aspectos, rige plenamente la norma jurídica aplicable a la sociedad cuya modalidad se haya utilizado. La actuación social está libre de la ingerencia directa de la corporación; ella actúa dando a la sociedad sus estatutos, al acordar su constitución, con las garantías señaladas en la Ley, y tiene facultad para modificarlos; nombrar el Consejo de Administración; fija la remuneración de los consejos; puede aumentar o disminuir el capital; emitir obligaciones; aprobar el inventario y balance anual y, en definitiva, cuantas facultades concede a tal órgano la Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas, pero los consejeros no pertenecen en su mayoría a la Corporación, pues sólo una tercera parte de su número —como má-

(49) *Loc. citada*, pág. 70, GARCÍA-TREVIJANO y FOS, J. A.

(50) Así lo dispone la Subsección segunda de la Sección 3.ª, capítulo III, título III del RS, artículos 70 a 84, inclusive.

(51) Esto obedece, según la opinión de GARCÍA-TREVIJANO —*loc. citada*, pág. 75—, a que realmente no existe la Junta general, sino que ésta está sustituida por un órgano del ente socio, afirmando que es un caso de “unión de órganos”.

ximo— puede estar integrado por concejales, lo que determina la autonomía del Consejo y el principio de un criterio que puede no ser coincidente con el de la Corporación; se busca, por analogía a lo dispuesto para el Consejo de Administración de la municipalización con órgano especial, la concurrencia de personal técnico especialmente capacitado para el servicio que se intenta gestionar, y se da al Consejo de Administración un carácter predominante técnico frente al predominantemente político dado al Consejo del servicio con órgano especial. Lo fundamental, sin embargo, que acentúa la diferencia entre las facultades concedidas por el artículo 72 del Reglamento al Consejo en la municipalización con órgano especial y las atribuidas por el artículo 94 al de sociedad privada municipal, es su extensión. Mientras el primero debe actuar con arreglo a la fórmula vaga e imprecisa de *“asumirá el gobierno y la gestión superior del servicio con sujeción a un presupuesto especial...”*, lo que indudablemente deja al mismo en manos de los consejeros gestores, miembros corporativos que representan la mayoría, agravado esto por el hecho de ser recurribles sus acuerdos ante la Corporación, en el caso de la sociedad privada su Consejo de Administración tiene *“plenas facultades de dirección, gestión y ejecución respecto de la empresa”*, con la única limitación de no violar las normas estatutarias y las de los preceptos de la legislación mercantil (52).

No debe extrañar a los comentaristas de los textos jurídicos locales esa al parecer contradicción entre la Ley de Régimen local y su Reglamento de Servicios. Entendemos que el término *gestión directa* es de mayor alcance y contenido que el de gestión por la Corporación. En este último caso la Corporación haciendo uso de su propia personalidad, dotándola o no de un órgano gestor. En el primero se comprende la gestión corporativa en la forma indicada, y la que puede tener lugar la intervención más o menos directa más que con órganos descentralizados con órganos personalizados que puede pretender encontrar las fórmulas comerciales y flexibles —caso de la sociedad privada— o la autonomía particular de una determinada actividad frente a los demás órganos creados una persona jurídica de manera directa —caso de la fundación pública directa o de servicio—.

Para nosotros, la sociedad privada de carácter municipal en régimen de anónima es una forma de gestión directa en régimen de sociedad privada que supone una municipalización de servicio sin monopolio o con él, según el servicio de que se trate. Creemos, por la índole especial de la forma, que parece tener una mayor aplicación a los servicios de posible municipalización sin monopolio. La idea de un monopolio ejercido por la Administración en cualquiera de sus esferas parece excluir la idea de sociedad privada llamada a actuar en un régimen de dación de bienes en concurrencia.

(52) Artículo 94 del RS.

3.2. Regulación

La regulación de esta clase de sociedades está contenida en los textos de:

1. Ley de Régimen jurídico de las sociedades anónimas.
2. Ley de Régimen local.
3. Reglamento de servicios de las Corporaciones locales.

1. La Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas no contiene especiales preceptos para la regulación de la sociedad privada municipal en régimen de anónima; por tanto, los preceptos de la misma deben ser de aplicación totalmente a la actuación de dichas sociedades siempre que no contraigan las adaptaciones a que después nos vamos a referir. Deben, por tanto, las anónimas municipales adaptar su actuación a dicha Ley con todas las consecuencias derivadas de los preceptos de la misma. La actuación social en régimen de Derecho privado y el sometimiento a los Tribunales y jurisdicción ordinaria es una de sus más interesantes consecuencias.

2. La Ley de Régimen local se ocupa muy parcamente de esta clase de sociedades, a las que concretamente no hace referencia, si bien debe entenderse se refiere a ellas al comentar los términos del artículo 167, cuando emplea la expresión *en forma de empresa privada*, y los del artículo 175, al decir, *una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada*.

El artículo 175, aparte de señalar las formas que pueden adoptarse, marca que la actuación social y la constitución se llevará a efecto conforme a las disposiciones legales mercantiles, que en la escritura de constitución deberá constar el capital aportado por la entidad municipal, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes tengan derecho a emitir voto representando al capital social. Señala que las pérdidas que excedan de la mitad del capital social llevarán aparejada la disolución de la sociedad, debiendo el Ayuntamiento resolver sobre la continuidad o no del servicio y su forma de prestación.

Si no hubiese aparecido el Reglamento de Servicios y su más detenida regulación, pocas sociedades municipales hubiesen llegado a constituirse en régimen de lo que antes llamamos sociedad de Estado. Frente a la minuciosidad que se observa en otros preceptos de la Ley, propia más de normas reglamentarias que de la Ley misma, llama la atención el poco calor con que trata esta posible forma de gestión. Faculta a la Corporación para acordar la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes sean los que emitan el voto en representación del capital social, lo que en principio parece estar en contradicción con la inmediata y anterior disposición de constituirse y actuar conforme a las disposiciones legales mercantiles. Por ello, con evidente acierto, el Reglamento completa esta laguna de la Ley y señala la actuación y constitución por la legislación mercantil, pero con las precisas adaptaciones.

El poco calor del texto oficial ha enfriado también a los comentaristas de la Ley. Ni Barros Martínez (53), Abella (54), Marqués Carbo (55), ni Retortillo (56), en sus comentarios a la Ley de Régimen local, en las obras que en las oportunas notas quedan consignadas, aclaran nada del alcance que el legislador quiso dar al precepto, y es curioso observar que mientras que en otros parajes de sus comentarios, al estudiar asuntos de inferior importancia a la del tema aquí tratado, llevan a cabo detenidas exégesis, en este punto hay quienes lo silencian totalmente en sus comentarios, quienes vuelven sobre lo dicho en el texto oficial sin poner nada de su cosecha.

Marqués Carbo (57), en su más extenso comentario a la Ley de Régimen local, estudia con más detenimiento la empresa privada, haciendo referencia a los comentarios sobre las mismas de Girón Tena y Clavero Arévalo (58). Este último comentarista es quien hace exégesis más acabada de la sociedad privada municipal al considerarla como medio de municipalización, señalando la terrible distancia que existe entre las formas mercantiles propiamente dichas y las formas empresariales que pueden adoptarse particularmente en el caso de la sociedad anónima. ¿Cómo compaginar —se pregunta—, por lo que se refiere a los que representan al Municipio, el carácter de mandatario de la sociedad y de órganos de la entidad municipal? Las soluciones jurídicas a estos problemas sólo podrán intentarse a través de un estudio previo sobre la posibilidad de existencia de una personalidad jurídica independiente de la del Municipio, lo cual, a su vez, se verá condicionado también por la previa determinación del carácter de sociedades de un solo socio, que, según la opinión dominante, tienen las llamadas empresas municipales en forma de sociedad privada (59).

3) El Reglamento de Servicios de las corporaciones locales ha venido a completar la legislación aplicable, a la vez que establece un módulo diferencial para las competencias. Los problemas que se plantean los distintos comentaristas de la Ley quedan aclarados. Se admite la forma de sociedad anónima, que actuará y se regirá con sujeción a las normas legales que regulan las compañías mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones previstas en este Reglamento (60).

Los artículos encargados de llevar a cabo esas adaptaciones a que hemos hecho referencia son del 89 al 94, ambos inclusive, que comprenden la

(53) BARROS MARTÍNEZ, Elías: *Derecho Local de España*, Madrid, 1951.

(54) ABELLA, *Régimen Local*, Madrid, 1956.

(55) MARQUÉS CARBO, Luis: *Ley de Régimen Local*, Tarragona, 1951.

(56) MARTÍN RETORTILLO, C.: *Ley de Régimen Local*, texto refundido de 1955.

(57) MARQUÉS CARBO, Luis: *El Derecho Local español*, I, Barcelona, 1957, págs. 792 y ssg.

(58) GIRÓN TENA, José María: *Las sociedades de economía mixta*, Madrid, 1942.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *Municipalización y provincialización de servicios*, en *la Ley de Régimen Local*, Madrid, 1952, págs. 174 y ssg.

(59) CLAVERO ARÉVALO: *Loc. citada*, pág. 171.

(60) Artículo 89 del RS.

subsección cuarta de la sección 3.^a, capítulo III del título III del Reglamento de Servicios.

Como posteriormente vamos a tratar de cada uno de los problemas que los mismos nos presentan, creemos excusado extendernos en otras consideraciones que las de señalar cuál es su ubicación dentro del ordenamiento local.

3.3. *Organos sociales*

Uno de los principales problemas que nos presentan las sociedades privadas de carácter municipal es la determinación de quiénes han de integrarlos en representación de la sociedad, si bien este problema, que para los teóricos ofrece serias dificultades, ha sido resuelto de una forma sencilla por la legislación positiva. En la Ley se dejaba a constancia en la escritura de constitución la determinación de quiénes tendrían derecho a emitir voto representando al capital social (61).

Dice Clavero Arévalo (62), englobando este problema con el de la cuantía del capital y la determinación del Consejo, que previa su discusión es preciso la determinación de varios aspectos fundamentales, como son el de si dicha forma de sociedad tienen personalidad independiente y el si se trata o no de sociedades de un solo socio. Imaginemos —dice—, para evidenciar lo que está tratando de exponer, el caso de que se adopte la forma de una sociedad anónima en la que los administradores tienen el concepto de mandatarios de la compañía (63). ¿Cómo compaginar, por lo que se refiere a los que representen al Municipio, el carácter de mandatario de la sociedad y de órganos de la entidad municipal? Cita la opinión de Membiela (64), quien pretende encontrar en estas empresas un órgano intermedio entre una entidad de Derecho público y una sociedad particular con autonomía y personalidad jurídica limitadas.

Sea cualquiera la solución a la que pueda llegarse en el campo doctrinal, la realidad es que el actual ordenamiento, *con una solución de Derecho positivo* (65), ha señalado, sin lugar a dudas, la composición y actuación de los órganos sociales de esta clase de sociedades.

En efecto, el artículo 90 del Reglamento de Servicios establece así:

“La dirección y administración de la empresa estará a cargo de los siguientes órganos:

1.º La corporación interesada, que asumirá las funciones de la junta general.

2.º El Consejo de Administración.

3.º La gerencia.

(61) Artículo 175 de la LRL.

(62) *Loc. citada*, pág. 171.

(63) Artículo 156 del Código de Comercio (CCo).

(64) MEMBIELA GUITIAN, Antonio: *Municipalización de servicios públicos*. Madrid, 1955, páginas 112-117.

(65) CLAVERO ARÉVALO: *loc. citada*, pág. 179.

Son tres los órganos sociales de actuación: junta general, Consejo de Administración y gerencia. Como a continuación vamos a preocuparnos de todos ellos y de algunos más que creemos necesario enumerar, huelga aquí extendernos sobre los mismos.

3.3.1. *Junta General*

1. La junta general, dice el invocado precepto, estará asumida, en cuanto sus funciones, por la corporación interesada, queriendo decir, sin duda, por el Pleno de la Corporación, es decir, por el Ayuntamiento Pleno. ¿Quiere esto decir que se trata de un mismo órgano con facultades de actuar, ahora como Ayuntamiento o Corporación, ahora como junta general, o de un mismo órgano con distintas funciones?

En nuestro entender están perfectamente deslindados los campos entre la Corporación actuando como tal y la junta general de la sociedad integrada por el Pleno de la Corporación. A ello nos lleva la interpretación del artículo 92, 1, del Reglamento de Servicios, al decir "...la Corporación constituida en junta general de la empresa...", porque claramente se ve que quiere independizar a la Corporación cuando actúa como tal de cuando actúa como junta general de la empresa. Y también abona en favor de ello la distinta regulación para actuar; frente a los preceptos sustantivos y adjetivos de régimen local, que son de aplicación a la actuación corporativa de los Ayuntamientos en los fines de su propia competencia, surge una dualidad de disposiciones a aplicar para la junta general: de un lado las de la Ley de Régimen local y Reglamento de Organización cuando de adoptar acuerdos se trata o régimen de procedimiento, y de otro las normas de las sociedades anónimas en las restantes cuestiones que pudieran presentarse (66).

Del precepto inmediatamente antes comentado nace una duda respecto a la extensión que debe darse a los términos literales del mismo ¿qué alcance debemos dar a la frase "en cuanto al procedimiento y a la adopción de acuerdos"? Si interpretamos en los términos literales parece ser que se refiere solamente al orden de proceder de las juntas y a la adopción de sus acuerdos, pero ¿puede incluirse en estos términos, por ejemplo, la forma de convocar a las juntas? Entendemos que sí. Indiscutiblemente, la Ley de Régimen local y Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico contienen, cuando menos, idénticas garantías a las que la Ley de Régimen jurídico de las sociedades anónimas establece para las convocatorias. El hecho de que unas hayan de ser publicadas en los periódicos oficiales y las otras no obedece a la mayor extensión en el número de socios de una anónima ordinaria y a las dificultades que indiscutiblemente presenta el tener que comunicar con cada uno de los múltiples socios que pueden constituir la. En el caso de las sociedades municipales, el conocimiento de todos y cada uno de los componentes de la junta

(66) Artículos 92 y 94 del RS.

general para la celebración de la misma es completo, porque en el Reglamento de Organización se prevé la forma de citar con la debida antelación y con el conocimiento pleno del orden del día que ha de servir de base a la reunión de la junta (67). Por otra parte, la celebración de la junta general universal (68) es aquí muy posible; el limitado número de sus componentes —los miembros de hecho que componen la Corporación— puede dar lugar a su constitución y a la consiguiente adopción de acuerdos cada vez que ello fuese necesario.

La forma de actuación de la junta general se acomodará en todo a lo dispuesto en la Ley sobre Sociedades anónimas. Las juntas generales serán de dos clases: ordinarias y extraordinarias, y la definición de cada una de éstas las señaladas en los oportunos preceptos de la Ley (69).

La adopción de acuerdos se ajustará a lo dispuesto en el capítulo I del título III del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones, pero se plantea el siguiente problema. El artículo 194 del Reglamento de Organización prevé la celebración en segunda convocatoria de las sesiones que no hayan podido celebrarse en primera, siempre que hayan transcurrido cuarenta y ocho horas después de la señalada para la misma, siendo entonces el mínimo para adoptar acuerdos el del alcalde y un concejal, salvo que los acuerdos que hayan de adoptarse sean de aquellos para los que la Ley exija el requisito del *quorum*. ¿Puede aplicarse este precepto a las reuniones de la junta general? No puede contestarse categóricamente porque debemos mirar antes de dar una contestación a una serie de factores que pueden conducirnos a distintos resultados.

Prevé el artículo 175 de la Ley que en la escritura de constitución se determinará quiénes han de acudir a la sociedad representando al capital social, y es claro que esa representación ha querido el Reglamento de Servicios atribuírsela al Pleno de la Corporación. Ahora bien, dentro de ésta puede admitirse el módulo de una representación del capital proporcional al número de sus componentes, o por el contrario el capital social está totalmente representado, sea cual fuere el número de asistentes, siempre que se den los supuestos previstos para la validez de los acuerdos del Ayuntamiento Pleno.

Pero ello no disipa todas las dudas que pueden producirse. La Ley exige *quorum* para la adopción de determinados acuerdos, es decir, la asistencia, cuando menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación, y que el asunto a tratar merezca la mitad más uno de los votos de los asistentes en sentido favorable; pues bien, ¿cabe aplicar esta disposición a los acuerdos de la junta general? No existe precepto en la Ley ni en el Reglamento de Servicios que específicamente determine la

(67) Artículos 222 y ssg. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF).

(68) Artículo 55 Ley sobre Régimen jurídico sociedades anónimas.

(69) Artículo 49 de la Ley sobre Sociedades anónimas.

necesidad de *quorum* para los acuerdos de la junta general, y por ello, que si el legislador no ha querido prever esta posibilidad no tengamos nosotros por qué preverla y dejar las cosas tal como resultan del texto legal. Ahora bien, la Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas prevé determinados supuestos para los que exige idénticas garantías a las que la de Régimen local señala para los acuerdos de *quorum*: emisión de obligaciones, aumento o disminución de capital, transformación, fusión o disolución de la sociedad y, en general, cualquier modificación de los Estatutos sociales, habrán de ser adoptados con la asistencia en primera convocatoria de las dos terceras partes del número de socios y del capital desembolsado si son nominativas o las dos terceras partes del capital social si son al portador, y en segunda convocatoria mayoría de accionistas y representación del capital desembolsado o sólo esta última representación cuando las acciones sean al portador (70).

Hay que acudir, por tanto, a las disposiciones de la Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas y requerir el *quorum* en materia municipal para todos los casos que el artículo 58 de la Ley sobre anónimas establece. Otra cosa sería contraria al espíritu de la Ley y de las garantías que en todo momento el legislador ha querido establecer. Por ello, si en segunda convocatoria no se reúne el número necesario de concejales, habrán de reiterarse las convocatorias hasta lograrlo (71).

Las facultades de la junta general quedan expresadas en el número 2 del artículo 92 del Reglamento de Servicios:

- a) Nombrar el Consejo de Administración.
- b) Fijar remuneración de los consejeros.
- c) Modificar los Estatutos.
- d) Aumentar o disminuir el capital.
- e) Emitir obligaciones.
- f) Aprobar el inventario y balance anual.
- g) Las demás que la Ley de Sociedades anónimas atribuye a la junta general.

No creemos necesario, en un estudio de la finalidad del presente, extendernos en mayores consideraciones.

2. *El Consejo de Administración*, en cuanto a su regulación, depende de la escritura de constitución, a la que hemos visto se remitía el artículo 175 de la Ley. Es el órgano de actuación social y tiene plenas facultades de dirección, gestión y ejecución respecto de la empresa dentro de las normas estatutarias y de los preceptos de la legislación mercantil, sin perjuicio

(70) Artículo 51 de la Ley reguladora. No es de aplicación lo de acciones al portador porque la totalidad del capital pertenece a la Corporación establecedora del servicio gestionado bajo la forma de sociedad anónima municipal.

(71) Artículo 52 de la Ley.

de las facultades que se reservaren a la Corporación como junta general y al gerente (72).

Salvo esta disposición de carácter general, en la que se configura un órgano de actuación con plenitud de facultades gestoras y ejecutoras, no es muy explícito el Reglamento de Servicios. Parece ser que opta por una fórmula en consecuencia con el artículo 73 de la Ley sobre Sociedades anónimas (73), y confía al Consejo de Administración la administración de la sociedad.

Deja en libertad al promotor social para establecer el número de administradores que han de integrar el Consejo de Administración, siempre que no excedan de los establecidos en el artículo 73 del Reglamento de Servicios. Concretamente, no podrá exceder de cinco en los Municipios de menos de 20.000 habitantes o de nueve en los de mayor número. Dentro de estos límites, la Corporación podrá moverse libremente.

Establece el Reglamento una limitación en cuanto al número de miembros de la Corporación que han de formar en el Consejo de Administración; como máximo será de la tercera parte del número de sus componentes, reclutándose los restantes entre las categorías a que alude el artículo 57 del Reglamento de Servicios. Estas categorías serán las de licenciados, arquitectos o ingenieros de la especialidad a que la sociedad vaya a dedicar su actividad; licenciados en Derecho, y cuando sea más de uno de los de esta clase el abogado del Estado designado por el jefe de la Abogacía del Estado de la provincia; técnicos financieros: licenciados en Ciencias Económicas o intendentes mercantiles, médicos, etc., alguno de los cuales podrá ser sustituido por aparejador o ayudante oficial cuando se trate de poblaciones menores de 20.000 habitantes.

Queda reservado a los Estatutos de la empresa determinar la competencia del Consejo de Administración, así como la de la junta general, pero mientras que a la junta general ya se le señalan concretamente alguna por disposición especial y las generales de las sociedades anónimas, las del Consejo quedan a la facultad discrecional de la Corporación, que las señala al redactar y aprobar los Estatutos (74).

Decimos que no están específicamente determinadas las facultades del Consejo de Administración, aunque sí lo están en términos generales al establecer "*plenas facultades de dirección, gestión y ejecución...*". Normalmente suelen señalarse al Consejo facultades referentes a:

(72) Artículo 94 del RS. Nótese la diferencia que existe entre los artículos 90 y 94 en los términos en que se expresan al referirse a la gerencia. El artículo 90, al señalar los órganos sociales, dice "La Gerencia"; el artículo 94 dice "...al Gerente". ¿Puede admitirse una gerencia pluripersonal o el Reglamento se refiere a una sola persona para el cargo de gerente? No es cuestión que quede suficientemente clara de los términos de los preceptos citados.

(73) "Cuando la administración de la sociedad se confie conjuntamente a varias personas, éstas constituirán el Consejo de Administración".

(74) Artículo 91 del RS.

a) Adquisición de inmuebles, materiales y efectos de todas clases con destino al cumplimiento de los fines sociales, bien por sí, bien ejecutando acuerdos de la junta general, según se determine en los Estatutos.

b) La administración del patrimonio, conservándolo y defendiéndolo incluso con el ejercicio de toda clase de acciones en su forma más amplia.

c) Enajenación del patrimonio, ejecutando acuerdos de la junta general.

d) La administración económica de la sociedad y formación, aprobación, ejecución y liquidación de sus programas económicos.

e) Designar, retribuir, corregir, separar al personal a su servicio, así como fijar su número, y cualquier otro extremo relacionado con el mismo.

f) Ejercicio de toda clase de acciones en juicio y fuera de él.

g) En general, cuantas funciones por precepto legal o estatutario no estén atribuidas a la junta general.

Determina también el Reglamento de Servicios que los consejeros estarán afectados por las incapacidades e incompatibilidades que para ejercer cargos representativos señalan la Ley y el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (75).

3. *La gerencia* es el tercer órgano social respecto el cual se deja a los Estatutos en completa libertad de fijar su contenido y facultades (76). Su actuación estará modelada por sus atribuciones estatutarias y, análogamente, cabe atribuirle las que el artículo 75 del Reglamento de Servicios señala para idéntico órgano en los servicios municipalizados con órgano especial de administración. Son ellas:

a) Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo.

b) Dirigir e inspeccionar los servicios.

c) Representar administrativamente al órgano especial, aquí la sociedad.

d) Ordenar todos los pagos que tengan consignación expresa.

e) Asistir a las sesiones del Consejo con voz y sin voto.

f) Las demás que el Consejo le confiera.

Normalmente se suele establecer la función del gerente como un órgano delegado que actúa mediante el señalamiento de facultades que le son confiadas por el otorgamiento en su favor del oportuno poder notarial, que será motivado mediante acuerdo de la junta general y deberá referirse a facultades delegables. Estos acuerdos son los que en cada caso deben señalar sus facultades.

4. *La presidencia de la sociedad y del Consejo de Administración* debe ser el objeto especial de nuestro estudio. Configurados los órganos municipales bajo unas normas de actuación marcadamente presidencialistas, menoscabar en una sociedad regentada por una Corporación municipal su principal

(75) Artículos 79 a 84 y 234 de la LRL y 32 a 37 y 148 del ROF.

(76) Creemos puede darse el caso de una gerencia llevada por más de una persona. Así parece deducirse del artículo 90, no obstante la referencia del artículo 84 del RS.

órgano de actuación sería tanto como desconocer la estructura orgánica de las corporaciones locales.

En la Ley sobre Sociedades anónimas se prevé (77) la designación de un presidente para el Consejo de Administración, y no encontramos obstáculo alguno para que ello no sea de aplicación a las sociedades anónimas municipales. Si la Corporación se constituye en junta general y esa constitución se regula por las normas de Régimen local, existe en la junta general un presidente, el alcalde, que preside las juntas, dirige sus deliberaciones, cumplimenta sus acuerdos y puede llegar hasta vetarlos con la suspensión, siempre que se den los supuestos previstos en la Ley de Régimen local (78). En nuestra opinión habrá que llevar a cabo en los Estatutos una delegación expresa por analogía con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley sobre Sociedades anónimas que en términos generales podría facultarle a:

a) Ostentar la representación de la sociedad y del Consejo de Administración ante los Tribunales, corporaciones, autoridades y personas naturales y jurídicas de todas clases en el ejercicio de las atribuciones que se le atribuyan al Consejo y como delegado de éste.

b) Ejecutar los acuerdos de los órganos representativos de la sociedad.

c) Expedir órdenes de pago, cheques, talones y demás documentos de pago y giro, por si o con la firma conjunta del gerente siempre que esta atribución no sea de las especialmente delegadas a este último cargo.

d) La inspección y alta dirección de los servicios de cualquier clase de la sociedad.

e) Convocar la junta general cuando lo considere necesario a los intereses de la sociedad, sin necesidad de oír al Consejo.

f) Adoptar en caso de urgencia las decisiones que considere precisas al fin social, dando cuenta inmediata al Consejo.

5. *La actuación de estos órganos* ha de ser encaminada al cumplimiento de los fines sociales como primer objetivo. Al estudiar cada uno de ellos hemos señalado la forma de proceder, pero en cada caso los administradores tendrán que resolver las diferentes dificultades que pueden presentarse. Creemos que con la Ley de Régimen local y su Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico y la Ley sobre Sociedades anónimas, la actuación de los órganos sociales de una sociedad municipal en régimen de anónima no debe presentar ninguna fundamental dificultad.

3.4 Normas sociales; los Estatutos

Las normas por las que ha de regirse la sociedad han de estar consignadas en sus Estatutos. Los Estatutos deberán contener dos clases de disposiciones: unas, de carácter obligatorio, establecidas por la Ley sobre Sociedades anónimas, de ineludible observancia so pena de nulidad de

(77) Artículo 77 de la misma.

(78) Artículo 362 de la LRL.

la escritura, ya que entre los requisitos de la misma se señalan expresamente, y otras de carácter discrecional que en el caso de sociedad anónima municipal tiene la mayor importancia.

Hemos venido repitiendo que el artículo 175 de la Ley de Régimen local, en el que se establece en origen la posibilidad de esta clase de sociedades, establece que:

“...en la escritura de constitución deberá constar el capital aportado por la entidad municipal, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes tengan derecho a emitir voto representando al capital.”

Estas prevenciones se refieren a los Estatutos, que según el artículo 91 del Reglamento de Servicios:

“...determinarán la competencia de cada uno de dichos órganos y la forma de designación y funcionamiento de los dos últimos.”

Vemos con esto que, aparte de las obligatorias determinaciones prevenidas en la Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas, han de consignarse los extremos referentes a los órganos de administración, puesto que si bien es cierto que la Ley reguladora habla de la “designación del órgano u órganos que han de ejercer la administración”, en el caso de anónima municipal no cabe designación de órganos de administración, porque el Reglamento ya los señala, pero sí cabe determinar la competencia de los mismos, la forma de designación y funcionamiento del Consejo de Administración y la gerencia.

Por ello que al intentar plasmar el sumario de este estudio nos hayamos referido a las tres clases de normas que en nuestro entender son de tener en cuenta y de las que a continuación vamos a tratar.

1. *Las normas regladas* son las señaladas en el número 3.º del artículo 11 de la Ley de Régimen jurídico, que deberán concretar los siguientes extremos:

- a) La denominación de la sociedad.
- b) El objeto social.
- c) La duración de la sociedad.
- d) La fecha en que dará comienzo a sus operaciones.
- e) El domicilio social —no cabe hablar de sucursales, agencias o delegaciones porque entendemos no puede tenerlas—.
- f) El capital social, con expresión del número de acciones en que estuviera dividido.
- h) La forma de prever las vacantes en los órganos de administración susceptibles de ello e indicación de quién ha de ostentar la representación de la sociedad.
- i) Los plazos y formas de convocar y constituir las juntas generales, tanto ordinarias como extraordinarias.
- j) La forma de deliberar y tomar acuerdos.

Hemos omitido el apartado g) y modificado los h) e i) porque en la

forma en que aparecen no son de aplicación. No cabe hablar de la parte de capital desembolsado cuando el Reglamento de Servicios (79) exige como una condición esencial para la constitución el total desembolsado. No cabe tampoco hablar de la designación de los órganos de administración porque el mismo Reglamento los establece preceptivamente, y (80) tampoco podemos referirnos a las juntas de socios porque esas funciones son asumidas por la junta general integrada por la Corporación.

Estas normas regladas se complementan y conjugan con las disposiciones del Reglamento de Servicios; tienen que ser acatadas inexcusablemente y constituyen la principal base de actuación social de acuerdo con los deseos expresados por el legislador.

2. *Las normas discrecionales* nos vienen dadas al amparo de las anteriores, pero dejando a la entidad promotora que sea ella la que marque su alcance. Base para normas discrecionales las encontramos como consecuencia de varios artículos del Reglamento de Servicios. La competencia de la gerencia y del Consejo de Administración, mejor dicho, la extensión de su competencia, es norma discrecional a consignar en los Estatutos; la forma de designación de los consejeros y gerentes y el régimen y funcionamientos de estos órganos se dejan a la determinación del promotor, que lo hará consignándolo en los Estatutos sociales.

Al lado de la actuación y funcionamiento de la junta general, a quien somete en cuanto a procedimiento y adopción de acuerdos a un régimen de Derecho público por aplicación de la Ley y Reglamento de Organización, queda la entidad promotora en absoluta libertad para señalar en los Estatutos la forma de designación y funcionamiento del Consejo de Administración y la gerencia.

Otra norma discrecional, la posibilidad de una norma discrecional, la encontramos en la facultad de señalar el número de componentes del Consejo de Administración. Dentro de los límites señalados en el Reglamento de Servicios, los Estatutos pueden establecer el número de componentes del Consejo.

3. *Como disposiciones subsidiarias* hemos de señalar aquellas a las que el Reglamento de Servicios se remite, Ley de Régimen local, Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, pero también para lo no expresamente determinado, debe ser norma de aplicación la fundamental Ley sobre Régimen jurídico de las sociedades anónimas y demás legislación mercantil aplicable.

3.5. *Constitución*

La constitución es el acto por el que se da lugar al nacimiento del ente social. Normalmente, en las empresas privadas la constitución tiene lugar cuando la idea de los promotores ha sido aceptada y se encuentra el grupo

(79) Artículo 89.3.

(80) Artículo 90.

sobre el que la sociedad va a tener su base personal y económica. Trátándose de las entidades municipales la constitución exige unos requisitos especiales por su misma índole orgánica.

1. *Los trámites previos a la constitución* son el contenido de la promoción social. Es claro, según el sentir del artículo 175 de la Ley, que la empresa privada es un caso de municipalización, y para municipalizar hace falta cumplir unos requisitos que son de inexcusable observancia. No vamos a entrar en detalles porque el Reglamento de Servicios, en la subsección segunda, capítulo III del título III, ya lo determina con toda claridad pero lo que si quiero plantear es el hecho de la distinta naturaleza del procedimiento, según se trate de municipalizaciones con monopolio o sin él.

Por regla general, el expediente que ha de tramitarse es idéntico, bien se trate de municipalización con monopolio o sin él, pero la aprobación del mismo corresponde a órganos distintos; si al tratarse de municipalización con monopolio el servicio no es de los enumerados en el artículo 166 de la Ley de Régimen local, la aprobación corresponde al Consejo de Ministros previo informe de la Comisión permanente del Consejo de Estado y en todos los restantes casos al Ministerio de la Gobernación.

Creemos que las indudables garantías que se obtienen en el expediente al dar el mismo el trámite preceptuado son de aplicación cuando se trata de servicios que han de ser explotados con monopolio y cuando se trata de expropiar empresas ya existentes; sobran o, cuando menos, resultan excesivos cuando se trata de explotar un servicio en concurrencia con los demás dedicados a la misma actividad. La comisión especial compuesta de concejales y de técnicos de la Corporación, y de técnicos de fuera de ella, y de representantes de los posibles usuarios, será precisa cuando se trate de monopolizar algún servicio de los destinados exclusivamente al servicio del público, pero cuando se trate de una actividad de producción no. Concretamente, el caso que nos está sirviendo de norma para la redacción de este trabajo es una sociedad anónima municipal destinada al único y exclusivo fin de construir viviendas de renta limitada como promotora acogida a los beneficios de la Ley de 15 de julio de 1954 y Reglamento de 24 de junio de 1955. En esta sociedad sobra el expediente de municipalización; no creo que nadie pueda ahora informar de la necesidad o la conveniencia de construir viviendas cuando el panorama social de la nación está poblado por este fantasma de la escasez de vivienda. Si una Ley como la de 14 de julio de 1954 admite entre las sociedades promotoras a las de índole municipal, esta indicación de la Ley debe bastar para justificar todo el trámite de esa memoria conteniendo un exceso de datos que la realidad puede resumir en la imperiosa necesidad que se encuentra una ciudad de procurar vivienda a sus ciudadanos.

Pasado a una orden legal, los trámites previos a la constitución se concretan en el nombramiento de la comisión (81), redacción de una me-

(81) Artículo 56 del RS.

moria conteniendo los aspectos jurídico, técnico y financiero, exposición al público por un plazo de treinta días y elevación al Ministerio de la Gobernación para que resuelva sobre la legalidad de la municipalización, así como sobre su conveniencia y oportunidad (82).

2. *La constitución propiamente dicha* tiene lugar cuando después de adoptado el acuerdo de creación de la sociedad y tramitado el expediente de municipalización, se procede, en cumplimiento de acuerdo corporativo, al otorgamiento de la escritura de constitución. Los requisitos ya han quedado enunciados a lo largo de este trabajo, y previamente deberá haberse previsto la forma de aportación del capital que ha de desembolsarse en el momento de la constitución. Igualmente deberá haberse previsto el pago de los gastos de constitución y promoción, que podrán ser o no a cargo de la sociedad. La escritura de constitución, que no diferirá en absoluto de las de cualquier otra sociedad privada, deberá hacer referencia a los acuerdos de la Corporación promotora de la sociedad testimoniando la certificación de los mismos, y deberá inscribirse en el Registro mercantil de la provincia donde radique.

3.6. *Actuación social*

La actuación social habrá de concretarse a los fines para que la sociedad ha sido constituida. Pueden ser múltiples las facetas de actuación, según la clase de servicios que presten por el sistema de sociedad privada municipal en régimen de anónima. Aparte de las diferencias apuntadas en cuanto a sus órganos representativos y de administración, esta clase de sociedades actuarán como cualquier otra cuyo capital haya sido aportado por personas sujetas a un régimen de Derecho privado.

3.7. *Disolución de la sociedad*

Se disolverá la sociedad cuando se den alguno de los casos previstos en las Leyes reguladoras: sobre sociedades anónimas o en la de Régimen local. En relación con lo dispuesto en la Ley sobre anónimas, la sociedad puede disolverse por alguno de los siguientes supuestos:

1. Por cumplimiento del término fijado en los Estatutos.
2. Por la conclusión de la empresa que constituya su objeto o la imposibilidad manifiesta de realizar el fin social.
3. Por consecuencia de pérdidas que dejen reducido el patrimonio a una cantidad inferior a la tercera parte del capital, a no ser que éste se reintegre o se reduzca.
4. Por la fusión o absorción a que se refiere los artículos 142 y 248 de la Ley.
5. Por acuerdo de la junta general adoptado con los requisitos del artículo 58 de la Ley.

(82) Artículo 65 del mismo Reglamento.

6. Por cualquier otra causa establecida en los Estatutos (83).

En relación con lo establecido por la de Régimen local, la sociedad debe disolverse cuando las pérdidas, si las hubiere, excedan de la mitad del capital social (84).

Hemos de notar que esta disposición del artículo 175, 2, de la Ley de Régimen local modifica el número 3 del artículo 150 de la Ley de anónimas. Dispuesta allí la disolución por pérdidas de dos terceras partes del patrimonio, esta disposición queda reformada, para el caso de anónima municipal, cuando el patrimonio quede reducido por pérdidas que alcancen a su mitad.

Aunque la Ley de Régimen local ni el Reglamento de Servicios lo señalan expresamente, no creo ofrezca duda alguna que otra de las causas de disolución de la sociedad debe darse cuando ésta se vea imposibilitada de cumplir los fines para que fue constituida. Claro está que ésta es una de las causas que pueden establecerse a tenor del número 6 del artículo 150 de la Ley sobre anónimas a que nos venimos refiriendo.

Otra causa de disolución para las sociedades anónimas en general es por quiebra cuando así se acuerde expresamente por la resolución judicial que la declare, pero en el caso de sociedad municipal entendemos no debe llegarse a la quiebra dados los términos concluyentes del mandato que ordena la disolución una vez que las pérdidas sean superiores al 50 por 100 del capital social. La responsabilidad de los órganos administradores de la sociedad debe impedir esta posible situación.

De todas formas, el problema de la quiebra de las sociedades de ente público ha sido suficientemente debatido y se aparta bastante del objeto de este trabajo, al que no queremos dar mayor extensión que la ya alcanzada.

(83) Una de las causas que encontramos debe consignarse al amparo de este número es la de imposibilidad de cumplir el fin o fines para los que la sociedad fue constituida.

(84) No debe confundirse las pérdidas acaecidas durante un ejercicio con las pérdidas totales. Lo que el legislador quiso decir es que, cuando el capital inicial quede reducido a menos de la mitad, el ente social debe ser disuelto.

**SERVICIOS PUBLICOS. LA EMPRESA
MUNICIPAL COMO PROCEDIMIENTO
DE GESTION DEL SERVICIO LOCAL**

Comunicación presentada por
D. SABINO ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO,
SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL
DE 1.^a CATEGORÍA. CATEDRÁTICO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO. MAGISTRADO
DEL TRIBUNAL SUPREMO

SUMARIO

I. SERVICIOS PUBLICOS

1. *Su triple aspecto económico, social y político*

II. LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS

2. *Disposiciones reglamentarias que se dictaron en esta materia en España*
3. *Sistemas que se establecieron en el Estatuto municipal y en las disposiciones posteriores*

III. LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS EN LA LEY DE REGIMEN LOCAL

1. *Requisitos para municipalizar servicios*
2. *Tramitación de los expedientes*
3. *La municipalización con monopolio. Aspecto jurídico de la cuestión*
4. *Prestación de los servicios por las Mancomunidades y otras Entidades locales*

IV. FORMAS DE MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALIZADOS

A) *Gestión directa de la concesión*

1. *Gestión de la Corporación*
2. *Fundación pública del servicio*
3. *Sociedad privada municipal*

B) *Empresa mixta de gestión indirecta de los servicios*

1. *Concesión*
2. *Arrendamiento*
3. *Concierto*

V. LA MUNICIPALIZACION EN BARCELONA Y MADRID

1. *En Barcelona*
2. *En Madrid*

APENDICE

SERVICIOS MUNICIPALIZADOS DE TRANSPORTE URBANO DE BILBAO Y BARCELONA

I. SERVICIOS PUBLICOS

Definición

Appleton en su "*Traité élémentaire du Contentieux-administratif*", define el servicio público como una organización del poder público que tiene como misión satisfacer por vía administrativa necesidades generales.

Las características del servicio público son, pues, según dicho autor las siguientes:

1. Es una creación del Estado y de las organizaciones subordinadas.
2. Se distingue de otras instituciones por su continuidad.
3. El poder público siempre tiene la Policía. Este amplio concepto permite considerar como servicio público empresas comerciales e industriales como ferrocarriles, tranvías, fábricas y suministros de gas y electricidad, mercados y teatros.

Esta definición de Appleton parece estereotipada sobre la de Hauriou formulada en su *Précis de Droit Administratif* (10.^a edición) (1): "Servicio público es un servicio técnico hecho al público de una manera regular y continua y por una organización pública".

Hauriou, en la edición 12.^a de dicha obra, modifica su definición (2), subjetivándola, lo que no la perfecciona, ya que el servicio público subjetivado dotado de personalidad jurídica (3), sería el Establecimiento público, o por lo menos un servicio, sino personalizado, sí con autonomía financiera, y ello requiere que los órganos que lo dirijan no se dediquen a otras actividades más que a las del servicio público. Eso será un sistema de prestar el servicio público.

En esta nueva definición, menos genérica, más específica, se dice que es una organización pública de poderes, de competencias y de costumbres, que asume la función de prestar al público, de una manera regular y continua un servicio determinado con un propósito de policía, en el amplio sentido de la palabra.

(1) Página 25.

(2) Página 64.

(3) LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 1963, núms. 10, 89-91, páginas 630-631.

El servicio público, es para nosotros una coordinación, o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las Corporaciones autárcticas por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua, y sin discriminación de usuarios que cumplan las normas de policía.

Vamos a analizar los elementos integrantes de esta definición: *Es una coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas*, aún pudiéramos decir que se requiere cierta actividad legislativa para la organización del servicio público. Por de pronto, como los servicios públicos requieren la distracción de fondos públicos, y éstos, siendo estatales, han de ser votados por una ley, bien en la general de presupuestos o mediante habilitaciones o suplementos de créditos, como no se contraigan empréstitos que requieran garantías autorizadas legislativamente también.

Si esta actividad legislativa regula el servicio público, una vez instituidos los órganos que han de prestar las actividades para la mejor prestación de los servicios públicos, se nombran funcionarios, se expropián terrenos, se imponen servidumbres, se establecen impuestos, se suscriben contratos, en suma, se realizan una serie de actividades jurídico-administrativas.

Actividades financieras.—El servicio público sin bienes económicos no subsiste, si bien la exacción de impuesto es una actividad jurídico-administrativa es también financiera, pero además pueden allegarse fondos sin acudir a éstos medios especiales de carácter público, mediante empréstitos —para lo que será preciso, no obstante, afectar tributos o bienes—, o simplemente utilizando las rentas por procedimientos jurídico-privados que utilizan el Estado y las Corporaciones autárcticas: provincias, municipios; fondos recaudados como los que puede obtener un particular cualquiera. Sucede esto, especialmente, en los servicios de beneficencia que se nutren muchas veces con donativos, legados, intereses, rentas y otros medios de economía privada.

Así el Estado y las Diputaciones suelen tener a consecuencia de la desamortización, títulos intransferibles afectos a servicios de beneficencia para satisfacer las necesidades públicas, o servicios públicos.

El Estado obligó a las entidades que tienen bienes afectados a fines benéficos a vender aquéllos, y el importe de su venta lo destinó a la adquisición forzosa de títulos de deuda transferibles que les producen hoy el 3 por 100 de interés.

También pueden afectarse a los empréstitos los impuestos y especialmente las tasas o precios del coste del servicio.

La actividad técnica.—El servicio público no es meramente conjunto de actividades jurídicas. Entran en él una serie de actividades necesarias para llevar a cabo el servicio público, actividades de coordinación, de enlace, mecánicas. Ejemplo: el servicio de transportes; la Administración necesita elementos técnicos que pongan en funcionamiento el transporte, no sólo

su seguridad, sino su regulación y la coordinación y correspondencia de las líneas de servicio; el servicio de abastecimiento de agua a una población exige una serie de condiciones técnicas, no sólo de orden de ingeniería, sino de carácter químico y bacteriológico, que atienden los especializados, los cuales obran con arreglo a la ciencia propia, no prevista jurídicamente aunque por no atenerse a la moderna ciencia, puede derivar responsabilidades caso de accidentes o desgracias, verbigracia, por dar como puras aguas contaminadas con un bacilo patógeno, como el de Eberth, que provoca la fiebre tifoidea.

Cuando se habla de la técnica en contraposición de la Administración se usa la palabra en sentido restrictivo, ya que existe también una técnica administrativa: un perfecto ordenamiento administrativo, racionalmente administrativo.

Por técnica se entiende en sentido restrictivo, al decir de Zanobini (4), al conjunto de conocimientos aptitudes, que son necesarios en algún arte o profesión como en los de carácter sanitario, químico, de ingeniería de educación y de las enseñanzas de alguna ciencia o disciplina. Así la actividad técnica constituye el contenido general de todos los servicios públicos, si bien en cuanto a las funciones públicas, la mayor parte pueden prescindir de tales elementos técnicos, mas son numerosos los que sobre éstos se basan, sean como presupuestos necesarios a la formación de las correspondientes providencias (testimonios de capacidad, ordenanza y autorizaciones sanitarias, aprobaciones de presupuestos de obras públicas), sean como medio indispensable de su ejecución.

La actividad técnica no se contrapone a la administrativa, puede decirse más bien que esta última asume contenido técnico, cuando se trata del Servicio Público.

Servicios que organiza el Estado y las Administraciones autárcticas. O sean las otras administraciones territoriales, las Provincias, los Municipios, las Entidades locales menores que realizan pequeñas obras públicas (lavaderos, caminos, fuentes, etc.), y las Asociaciones de Provincias y de Municipios, que se constituyen para un servicio público. Varios Municipios pueden asociarse para una traída de agua, por ejemplo, y varias provincias para el sostenimiento de un servicio de autobuses.

Hay otras instituciones encargadas de prestar estos servicios por delegación de las Administraciones territoriales, que se llaman establecimientos públicos, por cuanto que tienen un patrimonio autónomo, afectos solamente a estos servicios, por ejemplo el servicio de ferrocarriles alemanes y hoy en España los de vía normal o ancha (RENFE); pero quien los organiza, propiamente hablando, son las Entidades o Corporaciones territoriales.

El servicio público ha de ser de regalía.—Es decir, el S.P. ha de ser de iniciativa única y exclusiva de la Administración, aunque no monopolice o no pueda monopolizar su explotación directa.

(4) *Corso di Diritto amministrativo*, 2.º ed., vol. I, pág. 12.

Satisfacción económica de las necesidades públicas.—Interesa mucho a la generalidad de los ciudadanos la gratuidad de servicios o la economía de los mismos; se requiere además que exista una necesidad pública de tal servicio; por eso no deben convertirse en negocio, pues explotaría la necesidad. Así, pues, no podría hablarse de que un servicio es público cuando la Administración lleva como fin el perseguir simplemente un lucro como un particular cualquiera; se requiere, sobre todo, que exista además la necesidad pública de implantar el servicio. Así, por ejemplo, un cinematógrafo que explotase la Administración municipal no se puede decir que sea un servicio público, pues no satisface una necesidad pública; la venta de los artículos de lujo tampoco podemos decir que sea o que satisfaga una necesidad pública.

Si hay artículos de primera necesidad en que no interesa que la Administración los suministre como un comerciante, sí conviene que ella sea la que facilite los medios conducentes para que ese suministro se realice o preste de una manera regular y en debidas condiciones. Así, respecto del abastecimiento de carne en las poblaciones, que es un artículo de primera necesidad, el interés público requiere una intervención administrativa por razones sanitarias. De suerte que es necesario que la Administración vele por la sanidad pública y a tal efecto establece los Macelos (Mataderos).

El servicio público se prestará de una manera regular y continua.—Requisito esencial para que el servicio exista, es el de satisfacer una necesidad pública de un modo regular, y además de una manera continua, porque lo requiere la naturaleza pública de la necesidad. El servicio público no debe interrumpirse, sin discriminación entre los usuarios, en virtud de un principio de igualdad, como reconocen Rolland (5) y Walline (6), para los nacionales el Fuero de los Españoles (artículo 3.º). Y así, en el mismo ejemplo anterior del Macelo municipal, la Administración tiene que realizar siempre el servicio y no puede denegarse a ningún tablajero; se entiende, a todos los que reúnen ciertos requisitos, como pagar matrícula, o contribución industrial, tener el puesto de venta en buenas condiciones higiénicas, abonar los derechos de matanza, etc. Todos, sin atender a simpatías personales o de clases, raza, o religión, se les ha de facilitar el servicio de occisión.

No importa que el servicio sea concedido como el de ferrocarriles, trolebuses, autobuses, etc., o que se preste a virtud de concesión del dominio público, las aguas minerales, verbigracia, en el caso de establecimientos balnearios e hidroterápicos, como sucede en Portugal, singularmente desde el Decreto de 17 de abril de 1928 (7).

Si la Administración se obliga a prestar de una manera regular el servicio público, todos los que están afectos a ese servicio público, sean funcionarios u obreros, estén obligados a no impedir la normal prestación del servicio

(5) *Précis de Droit Administratif*, 1953, & 23, núm. 4

(6) *Droit Administratif*, 1959, & 1.061, pág. 627.

(7) V. MARTINS MOREIRA: *Aguas minerais. Natureza jurídica das nascentes e regime da sua exploração*, 1930.

regular y continuo ni alterar la regularidad de los abastecimientos públicos, de lo contrario serán considerados aptos contrarios al Orden Público (artículo 2.º, ap. b) de la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959).

El funcionario y empleado que cesen voluntariamente en el servicio incurrirán en delito de sedición (artículo 222, 1 c.p. sancionados en el siguiente) (8).

II. LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1. *Su triple aspecto económico, social y político*

El problema de la municipalización (9) de servicios públicos se plantea desde diversos aspectos (10).

A) Desde el aspecto económico-fiscal es defendido teniendo en cuenta que interesa esta forma de prestación para reforzar los intereses del Municipio, obteniendo una pequeña compensación económica, aunque a veces lo económico no se obtiene, por afán desmedido de incrementar la burocracia en los servicios oficiales, aumentando los gastos, con lo que el fin social a que luego aludiremos no podrá asegurarse.

B) Presenta también un aspecto social, y es que si el servicio es prestado sólo por una empresa privada, la idea de lucro presidirá la prestación del servicio, y éste no puede ser barato para beneficiar a las clases modestas, a menos que se preste en pésimas condiciones. Así el servicio de aguas, prestado por particulares, será más caro que el que preste el Municipio.

C) Políticamente es defendida la idea de municipalización de los servicios públicos por los socialistas, advirtiendo que puede distribuirse la riqueza mejor. Así el Fabianismo, escuela inglesa de mediados del siglo pasado, fundada por Webbs, defendía esta idea diciendo que debido a la necesidad de estos servicios, las empresas se enriquecían y esto iba en perjuicio de una mejor distribución de la riqueza; por eso el Municipio debía ser quien se beneficiase, llevando la doctrina del socialismo de Estado al Municipio.

Esta escuela, que constituye un precedente de laborismo inglés, socialismo no marxista, no niega en modo alguno la propiedad privada, sino que afirma que hay servicios que deben municipalizarse para evitar su elevado precio —enriqueciendo determinadas clases—, rebajando el precio de la prestación del servicio, beneficiando a las clases de economía restrin-

(8) El Fuero del Trabajo en su declaración XI dice: 3. La disminución dolosa del rendimiento en el trabajo, habrá de ser objeto de sanción adecuada”.

(9) Vid. MONTEMARTINI: *Municipalización de los servicios públicos*, trad. A. Vía 1909; ALBI: *Derecho municipal comparado del Mundo Hispánico*, 1955, págs. 172 y ssg.

(10) El artículo 286 de la Ley de Régimen local, en el núm. 2, dice que los servicios de transportes, suministros de energía eléctrica y cualesquiera otros que autorice el Gobierno con audiencia del Consejo de Estado, podrán ser provincializados con las formalidades previstas en los artículos 164 a 181, que se expondrán en el texto de este libro.

gida, y contribuir a una mejor o equitativa distribución de la riqueza, evitando extremosas ganancias en las Empresas, cumpliendo, pues, un doble fin social y político.

D) Se plantea también un problema jurídico-administrativo con ocasión de la dificultad que se puede prestar para municipalizar el servicio, dada la importancia económica del mismo, limitando la libertad industrial y comercial garantizada constitucionalmente. El problema se planteó en Francia, sostenido por Bequet y Beudant, que la Ley de 5 de abril de 1884 (artículo 61), no confería ilimitadas facultades comerciales, fuera de la competencia atribuida por la Ley, pero en general se admitía una atenuada intervención del Municipio, sin grave detrimento para el principio de libertad comercial. Autores como Hauriou justificaron la intervención de la Administración en las relaciones económicas cuantas veces exista necesidad política de hacerlo. Michoud rechazó la intervención municipal en los servicios cuya prestación pueda asegurarse por la iniciativa privada y la libre concurrencia.

La resistencia en Francia a la corriente municipalizadora obedecía a la existencia del régimen de libertad industrial, característico del sistema liberal, pero con todo, hay quien sostuvo un régimen de socialización en algunas materias; así los autores de influencia socialista, como Mater en su obra *Le socialisme municipal*, reaccionaron contra el régimen de libertad industrial que estableció la legislación del año III (que surgió, a su vez, como reacción contra los gremios, por su tendencia religiosa y al monopolio de clases cerradas).

El Consejo de Estado francés admitió la municipalización en especiales condiciones, siempre que no se le diese un carácter industrializado o mercantil o que la prestación del servicio fuera gratuita, cosa esta última impracticable, dado los elevados costos de la prestación de los modernos servicios. La decisión gubernativa de 17 de febrero de 1894 resolvió pro la municipalización, por aplicación del artículo 61 de la Ley de 5 de abril de 1884 que atribuía a los Consejos municipales al regular los asuntos de la competencia de los Municipios, pero esta disposición no les confería una capacidad ilimitada, estando ligados a encerrarse en el círculo de sus atribuciones y especialmente no podrán, sin traspasar sus poderes, obligarse en empresas comerciales.

2. *Disposiciones reglamentarias que se dictaron en esta materia en España.* La municipalización de servicios, aún cuando pudo tener su base en la Ley de 1877, hasta bien entrado el siglo XX no fue adoptada con carácter general.

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877, no se refería directamente a la municipalización de servicios públicos, sin embargo el artículo 137 autorizaba el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras o servicios costeados con los fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectuara

por el “común de vecinos”, sino por personas o clases determinadas, siempre que los interesados no lo hubieran adquirido anteriormente por título oneroso, entendiéndose que el Ayuntamiento no podía utilizar monopolio ni privilegio alguno sobre los servicios públicos, sino en lo que fuere necesario para la salubridad pública. Se trataba de los servicios municipales históricos, o como se decía en aquella Ley, de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos.

No cabe duda que los Ayuntamientos podían, con arreglo a esta Ley implantar servicios públicos que fueren de su exclusiva incumbencia, en los que no podían intervenir las empresas privadas, lo que no quiere decir que pudieren hacer de la prestación del servicio un negocio lucrativo.

El problema jurídico estaba más bien en la asunción de servicios que ya explotaban los particulares. Había determinados Municipios, sin embargo, que comenzaron prestando el servicio de energía eléctrica con carácter municipal (11), cuando no había concurrencia con Empresas privadas.

Aparte del texto examinado de la Ley de 1877, se proyectaron disposiciones en esta materia, siendo las principales publicadas en 1905, siendo Ministro de la Gobernación González Besada, quien presentó, el 14 de julio del mismo año, a las Cortes un proyecto de Ley sobre Hacienda municipal y municipalización de servicios.

Independientemente de este Proyecto, para ganar tiempo, se dictaron diversas disposiciones gubernativas como el Decreto de 28 de marzo de 1905, para la municipalización de un molino de harina y un horno regulador y de elaboración de pan en Madrid y poblaciones autorizadas por el Ministerio de la Gobernación.

Para el servicio de mercados en Madrid y demás poblaciones, con la autorización indicada, se dictó otro R.D. en 30 de marzo de 1905. Los mercados como las ferias se consideraban por la Ley municipal de 1877 (artículo 72, núm. 6), como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos.

El servicio de mataderos podía no sólo municipalizarse, sino monopolizarse; así lo dispuso el R.D. de 6 de abril de 1905, para capitales de provincias y pueblos de más de 10.000 habitantes, incluso prohibiendo el arriendo a sociedades particulares. No obstante, dicha norma, prevenía que si la Sociedad General de Ganaderos del Reino u otra análoga de productores se organizase con el fin de surtir directamente al consumidor en una o varias localidades, ofreciendo las necesarias garantías y previa la correspondiente autorización del Gobierno, dicha Sociedad sería el único intermediario, quedando en este caso reducida la acción municipal a las funciones de inspección (artículo 10).

Para el servicio municipal de mataderos, se creaba por dicho R.D., artículo 12, una Comisión compuesta por el Alcalde (Presidente), un médico de la Beneficiencia municipal, uno o dos veterinarios, encargados de la

(11) Así en el Municipio de Avilés, el servicio de energía eléctrica era un servicio municipal, es decir, estaba a cargo del Municipio, por donación del Marqués de Pinar del Río, pero posteriormente pasó a ser prestado por la Sociedad Popular Gijonesa y actualmente por la Hidroeléctrica del Cantábrico.

inspección, un representante de la Sociedad General de Ganaderos y otro por los carniceros, encargada de formar el Reglamento de servicios y de unificar los demás Mataderos, formar las tarifas reguladoras, gestionar la construcción de mercados de ganado y el establecimiento de dehesas boyales, tablajerías reguladoras, nombramiento y separación de personal facultativo y subalterno. En suma, procuraría por todos los medios que tuviesen al alcance de su misión, el buen abastecimiento e higiene de sus mataderos.

En una R.O. de 23 de julio de 1907, dictada por La Cierva, siendo Ministro de la Gobernación, el Gobierno presidido por Maura, con motivo del expediente instruido por el Ayuntamiento de Valencia, se pretendía municipalizar la fabricación del alumbrado de gas y se exigía, entre otras condiciones, que se acreditase la nivelación del presupuesto municipal y que la amortización y pago de intereses de los empréstitos al efecto contratados, no excediesen de la décima parte de los ingresos ordinarios; que el proyecto abrazase no sólo el aspecto técnico, sino la organización y medio de explotar el servicio; y que la Administración del servicio fuese separada de la del Ayuntamiento con presupuestos y gastos especiales, que llevase la Comisión encargada del servicio, la cual redactaría un Reglamento.

En general, se exigía autorización del Ministerio de la Gobernación para municipalizar los servicios de alumbrado. Así establecía las Reales Ordenes de 17 de septiembre de 1914, 3 de diciembre de 1914 y 19 de febrero de 1915. La Comisión gestora a que se refería la R.O. de 23 de julio de 1907, se compondría sólo de concejales.

Gascón y Marín, en su monografía *Estudios sobre la municipalización de los Servicios públicos* (1919) (12), creía que, después del R.D. de 15 de noviembre de 1909, llamado de descentralización, no hacía falta autorización para municipalizar servicios, no habiendo que enajenar o permutar bienes inmuebles, derechos reales, a títulos de la Deuda Pública (artículo 15 R.D. citado).

Sin embargo, lo más seguro era solicitarla, ya que se solían contratar empréstitos con garantía de derechos reales, susceptibles, pues, de enajenación, si no se liquidase la deuda en los plazos prevenidos para la cual se precisaba dicha autorización.

Podían establecer también los Municipios, centros de enseñanza superior o profesional, con el mismo número o dotación de cátedras que los similares sostenidos por el Estado, para lo cual había que demostrar en el expediente que se hallaban atendidas las demás obligaciones de Instrucción Pública.

Varias veces se ha intentado entre nosotros la municipalización de servicios por medio de Ley. Recuérdese, 1.º el Proyecto de Ley de 14 de junio de 1905, ya aludido, sobre reforma de la Hacienda municipal; 2.º el Pro-

(12) Vid. la que publicó en 1904 intitulada *Municipalización de servicios*.

yecto de reforma de Régimen local de 1907, (Maura-La Cierva); y 3.º el Proyecto de Ley de Bases sobre el Régimen local de 1912 (Canalejas-Barroso).

3. *Sistemas que establecieron el Estatuto Municipal y disposiciones posteriores*

A) *El Estatuto Municipal*.—En la práctica se iban extendiendo los servicios municipalizados. El Estatuto municipal, en su artículo 169, decía que los Ayuntamientos, además de administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios podían también municipalizar los que no gozan de este carácter y reuniesen las siguientes condiciones: a) que tuvieran carácter general, y b) que fueran de primera necesidad; c) que pudieran prestarse predominantemente dentro del término municipal; d) que redundasen en beneficio directo o indirecto de una parte considerable de los habitantes del Municipio.

Para municipalizar un servicio con o sin monopolio, según el Estatuto municipal, en su artículo 171, era preciso: 1.º Acuerdo del Ayuntamiento pleno sobre la oportunidad y conveniencia de la municipalización o, en su defecto, petición formulada por la vigésima parte de los electores. 2.º Estudio del asunto por una Comisión formada por tres concejales y por tres personas técnicas ajenas al Ayuntamiento, designadas por las Corporaciones de la localidad, inscritas en el Censo electoral municipal. La Comisión redactaría una Memoria en la que se estudien el aspecto técnico financiero, jurídico o social del servicio, con mención expresa de las dificultades del período de adaptación y transición. Se acompañaría a la Memoria los planos y proyectos necesarios, así como un presupuesto detallado del coste del primer establecimiento, de la cuantía probable de los gastos e ingresos de explotación con arreglo a la organización que se proponen y a las tarifas que se estimase oportuno aplicar. Y 3.º Acuerdo de las dos terceras partes de los concejales que deben de componer el Ayuntamiento, y *referendum*, caso de monopolio entre otros. Para asumir la explotación directa con órgano especial del servicio municipalizado requería autorización del Consejo de Ministros (artículo 173, ap. e), párrafo 3.º, en relación con el 74 del Estatuto municipal).

B) *Ley Municipal de 1935*.—Las condiciones que mencionamos en el artículo 169 del Estatuto, figuraron como indispensables en el artículo 131 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, con el aditamento de que los servicios municipalizables fuesen de utilidad pública, así pues, aunque no fuesen de primera necesidad.

En esta Ley se exigían trámites semejantes a los requisitos en el Estatuto. Se partía del acuerdo inicial o petición del 20 por 100 de los electores. Se designaba una Comisión que redactara la Memoria que sería expuesta de ser aprobado o por *referendum* o por el voto favorable de dos tercios de los concejales. Cuando el servicio municipalizable afectase a varios términos sería preciso el acuerdo de todos los Ayuntamientos interesados, o

en su defecto que una Ley especial estableciese la correspondiente agrupación forzosa. Constituirían entonces un Establecimiento público o una Empresa mixta.

El artículo 135 de la Ley Municipal, aceptaba, además de la gestión directa, los siguientes sistemas de prestación de un servicio municipalizado:

a) Empresa municipal que adopta la forma de Sociedad privada; b) Empresa municipal que arrienda el servicio a un particular; c) Régimen de concesión, también a una Empresa privada por número determinado de años; d) Empresa mixta, en la que los organismos públicos y privados participen en común en el capital y ejerzan la administración.

En el régimen de Empresa mixta, los Municipios sólo podrían aportar como capital las concesiones necesarias para el cumplimiento de los fines de aquélla, esta aportación podía ser representada en acciones.

III. LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS EN LA LEY DE REGIMEN LOCAL (13)

1. *Requisitos para municipalizar servicios*

El Reglamento de Servicios de Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (artículo 46.1), exige para municipalizar servicios: a) que tengan naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agraria en suma remunerables; b) que sean de primera necesidad o de mera utilidad pública; y d) que reporten a los usuarios condiciones más ventajosas que la iniciativa particular.

Al hacerse cargo el Municipio de servicios que estaban a cargo de la iniciativa privada, para su sostenimiento necesariamente se hacen aquellos remuneratorios, a menos que quiera la Administración subvenir a los gastos con el fortalecimiento de los impuestos —entrañando peligro de contracción de la economía privada— para compensar los gastos de los servicios municipalizados, con lesión, por tanto, de la justicia distributiva.

Así que servicio municipalizado es servicio que se va a prestar por el Municipio costeadado por sí mismo; para mejor decir, por los usuarios del mismo.

Zanobini no se aparta de este criterio, entendiendo por municipalización la asunción por parte del Municipio de la gestión de servicios con carácter industrial o comercial en concurrencia con particulares o con monopolio.

2. *Tramitación de los expedientes*

La tramitación para municipalizar un servicio es la siguiente:

a) Acuerdo inicial del Ayuntamiento previa designación de una Comisión de estudio compuesta por Concejales y por personal técnico.

(13) Véase CLAVERO ARÉVALO: *Municipalización y provincialización en la Ley de Régimen Local*, 1952. Esta Ley se promulgó el 24 de junio de 1955, refundiendo la de 16 de diciembre de 1950 y la de 3 de diciembre de 1953.

b) Redacción por dicha Comisión de una Memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero del servicio que se pretende municipalizar, en la que deberá determinarse el sistema de administración del servicio, entre los previstos por esta Ley, y los casos en que debe cesar la municipalización, y acompañarse el proyecto de tarifas del servicio las cuales se fijarán teniendo en cuenta que, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones será lícita la obtención de beneficios para aplicarlos a las necesidades generales del Municipio, como ingreso de su Presupuesto ordinario.

c) Exposición pública de la Memoria después de ser tomada en consideración por el Ayuntamiento y por plazo no inferior a treinta días naturales durante los cuales, particulares y Entidades podrán formular las observaciones.

d) Aprobación del Proyecto por el Ayuntamiento con el *quorum* determinado en el artículo 303 (voto de las dos terceras partes del número de hecho y en todo caso de la mayoría absoluta legal).

Recaído acuerdo de la Corporación sobre municipalización de un servicio, se elevará el expediente completo al Ministerio de la Gobernación, que resolverá en plazo de tres meses. Si debiera intervenir el Consejo de Ministros caso de que se establezcan determinados servicios con monopolio, oído el Consejo de Estado, el plazo para resolver será de seis meses.

Si se requiere o solicita dictamen del Consejo de Estado, no se computará el tiempo invertido en evacuar la consulta (artículos 166, número 3, 168 y 169).

3. *La municipalización con monopolio, aspecto jurídico de la cuestión*

Según la Ley de Régimen Local, podrán municipalizar con monopolio los servicios de abastecimiento de agua, de electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, Lonjas, Mercados, Mataderos, cámaras frigoríficas, Pompas fúnebres y los de autobuses, tranvías, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como el servicio de estaciones de autobuses (artículo 166, párrafo 1.º).

El Ministro de la Gobernación podrá autorizar a los Municipios de más de diez mil habitantes la municipalización con monopolio de ciertos abastecimientos, y con autorización del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado, también se pueden municipalizar con monopolio servicios distintos de los de arriba enunciados (artículo 166, números 2 y 3, Ley de R.L.).

La municipalización prestada con monopolio si hay servicios privados o concurrentes, necesariamente implica expropiación de los mismos. Entonces, para la expropiación o rescate de las concesiones es indispensable, con arreglo al artículo 303 de la Ley de Régimen Local, el acuerdo de los dos tercios del número de hecho o al menos de la mayoría legal de los miem-

bros de la Corporación. Este acuerdo lleva anejo la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación de los bienes (artículo 160 de la Ley de Régimen Local).

Para la expropiación de Empresas industriales o comerciales, sean o no concesionarias de servicios públicos, se observarán las normas siguientes: *a)* se avisará a la Empresa con anticipación mínima de seis meses; *b)* se abonará al contado, salvo pacto en contrario, el valor de la Empresa calculado, bien sobre la base de valor que tengan en el mercado las acciones u otros títulos representativos de capital —como decía la Ley de 1935— bien sobre la base de la capitalización al 5 por 100 de los dividendos repartidos o utilidades obtenidas, por la empresa, según el promedio del último quinquenio (14). El Ayuntamiento formulará propuesta del precio de expropiación que aprobará el Ministro de la Gobernación, contra cuya decisión puede interponerse recurso contencioso-administrativo (artículo 171).

Para la fijación del justiprecio, se hará en ambos casos la debida computación del plazo pendiente de las concesiones que hubiera y la Ley municipal de 1935, agregaba, así como los compromisos de reversión gratuita al Ayuntamiento de determinados elementos del activo de la empresa.

4. *Prestación de los servicios por las Mancomunidades y otras Entidades locales*

1. Las Mancomunidades pueden prestar servicios que afecten a distintos términos municipales.

En la Ley del 35, se requería el acuerdo de los Ayuntamientos interesados o por medio de la Ley especial; en todo caso sería necesaria la exigencia de un Estatuto orgánico (artículos 25-27). El tiempo sería lo que durase el servicio o hasta la disolución de la Mancomunidad. Los sistemas de prestación serían los mismos que los señalados para el Municipio.

En la Ley de Régimen Local (artículo 29), se establece que los Municipios podrán formular Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. Como según el artículo 37, es obligado fijar el plazo de la Mancomunidad, de omitirse éste para la prestación de un servicio, será indefinido hasta acordar la disolución.

Los servicios prestados en concurrencia privada o con monopolio, requerirán además de los acuerdos de las Corporaciones, con el *quorum* del artículo 303 de la Ley, los demás trámites expresados arriba para la municipalización de servicios, cuyos sucesivos acuerdos, pueden adoptarse en los órganos de la Mancomunidad, por analogía de lo que dispone el artículo 311 de la Ley de Régimen Local para las agrupaciones forzosas para prestar el servicio común.

(14) Aún considerando la Ley de Expropiación Forzosa como Ley especial, no puede derogar el texto refundido de la Ley de Régimen Local que lleva fecha posterior —aquella es de 1954 (16 de diciembre) y ésta de 1955 (24 de junio)—, refunde, invariablemente al respecto la de 1950 (16 de diciembre).

2. Las Entidades locales menores también pueden prestar servicios de la competencia municipal, y sin especiales trámites los obligatorios, pero siempre y cuando no lo establezca el Municipio, según lo dispuesto en el apartado c) del artículo 107 de la Ley de Régimen Local (epígrafe 11 de la Base 11). Estas Entidades pueden, por tanto, prestar los servicios concurriendo con la iniciativa privada.

Para prestar servicios concurriendo con los particulares o expropiando los que éstos exploten, creemos que habría que obtener la municipalización tramitada por el Ayuntamiento a que pertenece la Entidad local.

Si tramita el expediente el Ayuntamiento respectivo, ya no hace falta la autorización, en caso de expropiación forzosa, que requiere el artículo 125 número 2, de la Ley de Régimen local.

IV. FORMAS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALIZADOS

Los servicios municipalizados, y en general casi todos los municipales, pueden prestarse, según el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955: A) por gestión directa; B) por Empresa mixta, y C) por gestión indirecta.

A) *Gestión directa de los servicios* (15)

La gestión directa de los servicios comprenderá las siguientes formas:

1. Gestión de la Corporación: a) sin órgano especial de administración o b) con órgano especial de administración.
2. Fundación pública del servicio.
3. Sociedad privada, municipal o provincial.

1. *Gestión de la Corporación*

a) En la gestión directa sin órgano especial, la Corporación local interesada asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios, y de modo exclusivo, todos los poderes de decisión y gestión realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del Presupuesto ordinario.

El régimen financiero del servicio se desenvolverá dentro de los límites del indicado Presupuesto.

Podrá designarse un Administrador del servicio, que sea funcionario de plantilla, sin facultades para el manejo de caudales ni para la adopción de resoluciones.

(15) Vid. ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, 1960. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, 1966, cap. VIII, págs. 321 y ssg. GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS: *Derecho Administrativo*, II, 1968, caps. V y VI, páginas 287-386.

Serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad, como los de vigilancia o guardia urbana.

b) Los servicios municipalizados en régimen de gestión directa con órgano especial estarán a cargo de un Consejo de Administración y de un Gerente.

El Consejo de Administración asumirá el gobierno y la gestión superior del servicio, con sujeción a un presupuesto especial, cuya aplicación le estará atribuida, y sus acuerdos serán recurribles en alzada ante la Corporación, y los de ésta ejecutivos e impugnables ante los Tribunales competentes.

El Consejo de Administración será nombrado por la Corporación interesada, sin que exceda de cinco el número de sus miembros en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes ni de 9.000 en los de población superior o en los casos de provincialización, y habrán de pertenecer al mismo como Concejales o Diputados, la mitad más uno de los componentes.

El Presidente del Consejo de Administración será designado por el de la Corporación, y el nombramiento habrá de recaer en uno de sus miembros pertenecientes a aquél.

El Consejo propondrá al Presidente de la Corporación una terna para la designación del Gerente.

El nombramiento debe recaer en persona especialmente capacitada y será objeto de contrato con el Organismo por período que no exceda de diez años, al término de los cuales podrá ser prorrogado (artículos 67, 68, 69, 71, 72, 73 y 74 R.S.C.L.).

2. Fundación pública del servicio

Según esta figura institucional, las Corporaciones locales podrán realizar los servicios de su competencia dotándolos de personalidad jurídica en los supuestos siguientes: a) cuando lo exigiere una Ley especial; b) cuando por compra, donación o disposición fundacional en este caso con arreglo a la voluntad del fundador, adquieren de los particulares bienes adscritos a determinado fin; y, c) cuando el adecuado desarrollo de las funciones de beneficencia, de cultura o de naturaleza económica lo aconsejen.

Los servicios personalizados poseerán patrimonio especial, afecto a los fines específicos de la Institución que se constituye.

Dichos servicios se regirán por Estatuto propio, el cual habrá de ser aprobado por la Corporación Local, pero respetando en las funciones de particulares la voluntad del fundador.

Los beneficios que se obtuvieren en la prestación de los servicios, una vez cubiertos los gastos y el fondo de reserva, se destinarán íntegramente a mejorar y ampliar las instalaciones, y sólo cuando se tratare de Establecimiento de crédito pasarán a la Hacienda de la Entidad local con destino a sus atenciones.

Al disolver la Institución, la Corporación le sucederá universalmente (artículos 85, 86 y 88 R.S.C.L.).

3. *Sociedad privada, municipal*

La gestión directa de los servicios económicos en régimen de Empresa privada, que adoptará la forma de responsabilidad limitada o de Sociedad Anónima, se constituirá y actuará con sujeción a las normas legales que regulan dichas Compañías mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones previstas por este Reglamento.

La Corporación interesada será propietaria exclusivamente del capital de la Empresa y no podrá transferirlo ni destinarlo a otras finalidades. La dirección y administración de la Empresa estará a cargo de los órganos siguientes:

1.º La Corporación interesada, que asumirá las funciones de Junta General.

2.º El Consejo de Administración.

3.º La Gerencia.

Los Estatutos de la Empresa determinarán la competencia de cada uno de dichos Organos y la forma de designación y funcionamiento de los dos últimos.

La Corporación, en funciones de Junta General de la Empresa tendrá las siguientes facultades: *a)* nombrar el Consejo de Administración; *b)* fijar la remuneración de los Consejeros; *c)* modificar los Estatutos; *d)* aumentar o disminuir el capital; *e)* emitir obligaciones; *f)* aprobar el inventario y balance anual; y *g)* las demás que la Ley de Sociedades Anónimas, en su caso, atribuye a la Junta general, así aprobar la Memoria y las cuentas del ejercicio económico, y señalar los dividendos activos y reservas del capital voluntarias, designar los censores de cuentas, etc.

Los Consejeros serán designados libremente por la Junta General entre personas especialmente capacitadas y por periodos no inferiores a dos años ni superiores a seis.

Los miembros de la Corporación podrán formar parte del Consejo de Administración hasta un mínimo del tercio del mismo (artículos 89 y 93 R.S.C.L.).

La representación de la Sociedad en juicio y fuera de él la lleva el Consejo de Administración, y sólo en su defecto se estará a lo dispuesto en los Estatutos y en los acuerdos de la Junta General, según lo que dispone el artículo 76 de la Ley reguladora de Sociedades Anónimas de 27 de julio de 1951 (16), tratándose naturalmente de esta forma de sociedad.

(16) Otra cosa sería si se tratase de gestión por la Corporación con órgano especial de administración, en cuyo caso la legitimación activa y pasiva ante los Tribunales competentes le incumbiría a la Corporación que municipalizó el servicio. (Vid. artículo 72, Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 19 de junio de 1955).

B) *Gestión por empresa mixta*

En las Empresas mixtas, los capitales de las Corporaciones locales y de los particulares, o aquellos entre sí, se adoptarán en común para realizar servicios susceptibles de municipalización (17).

Las Empresas mixtas se constituirán, mediante escritura pública, en cualquiera de las formas de Sociedad mercantil comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada.

Las Empresas mixtas, previo expediente de municipalización, podrán quedar instituidas a través de los procedimientos siguientes:

1.º Adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.

2.º Fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por alguno de los procedimientos siguientes: a) suscripción pública de acciones, o b) concurso de iniciativas.

3.º Convenio con Empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.

Los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la Empresa serán nombrados por aquella en la proporción de un 50 por 100 entre los miembros que la constituyan y técnicos, unos y otros de su libre designación y remoción.

Las Empresas mixtas se constituirán por un plazo que no exceda de cincuenta años.

Expirado el período que se fijare, revertirá a la Entidad local su activo pasivo y en condiciones normales de uso todas las instalaciones, bienes y material íntegramente del servicio. La fórmula jurídica, como se observará, va combinada con la concesión.

En la constitución o Estatutos de la Empresa habrá de preverse la forma de amortización del capital privado durante el plazo de gestión del servicio por la misma, y expirado el plazo que se fije revertirán a la Entidad local, sin indemnización, el activo y pasivo y, en condiciones normales de uso, todas las instalaciones, bienes y material del servicio.

Los servicios gestionados por Empresas mixtas en régimen de monopolio no podrán ser transformados en el de libre concurrencia sin consentimiento del capital privado de la Empresa (artículos 102, 103, 104, 108, 111 y 112, R. de S. de las C.L.).

(17) Ya hemos dicho que se pueden explotar los Servicios municipales en régimen de Empresa mixta.

C. *Gestión indirecta de los servicios*

Las formas de gestión indirecta, según el Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales son las siguientes:

1. Concesión.
2. Arrendamiento.
3. Concierto.

1. *De la concesión*

Los servicios de competencia de las Entidades locales, por lo tanto, los históricos podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa.

La concesión podrá comprender:

a) La construcción de una obra o instalación —que puede ser total o parcial si existía alguna— y la subsiguiente gestión del servicio público, cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieren ya establecidas, pero sí pueden entrar en la concesión el material móvil.

En virtud de lo dispuesto por la Ley de Régimen Local, corresponderá exclusivamente al Ayuntamiento o a las Diputaciones, según los casos, el otorgamiento de las concesiones para prestar, dentro de su respectivo territorio jurisdiccional, servicios de la competencia municipal.

En toda concesión de servicios se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, que serán las que se juzguen convenientemente y, como mínimo las siguientes:

1.^a Servicio objeto de la concesión y características del mismo.

2.^a Obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en ésta.

3.^a Obras e instalaciones de la Corporación cuyo goce se entregará al concesionario.

4.^a Plazo de la concesión, según las características del servicio y las inversiones que hubiere de realizar el concesionario, sin que pueda exceder de cincuenta años.

5.^a Situación respectiva de la Corporación y del concesionario durante el plazo de vigencia de la concesión.

6.^a Tarifas que hubieren de percibirse del público, con descomposición de sus factores constitutivos como base de futuras revisiones.

7.^a Clase, cuantía, plazos y formas de entrega de la subvención al concesionario, si se otorgare.

8.^a Canon o participación que hubiere de satisfacer, en su caso, el concesionario a la Corporación.

9.^a Deber del concesionario de mantener en buen estado las obras e instalaciones.

10. Otras obligaciones y derechos recíprocos de la Corporación y el concesionario.

11. Relaciones con los usuarios.

12. Sanciones por incumplimiento de la concesión.

13. Régimen de transición, en el último período de la concesión en garantía de la debida reversión o devolución, en su caso, de las instalaciones, bienes y material integrante del servicio.

14. Casos de resolución y caducidad.

Cuando algún particular solicitare por su propia iniciativa la concesión de un servicio deberá presentar Memoria sobre el que se tratare de establecer y en la que justifique la conveniencia de prestarlo en régimen de concesión.

La Corporación examinará la petición y, considerando la necesidad o no del establecimiento del servicio y la conveniencia para los intereses generales de su gestión por concesión, la admitirá a trámite o la rechazará de plano.

Si se pidiere subvención de fondos, la Corporación deberá expresar en el supuesto de admisión, si acepta o rechaza en principio la cláusula y, en caso afirmativo, la partida del Presupuesto a cuyo cargo hubiere de imputarse.

La Corporación encargará a sus técnicos la redacción del proyecto correspondiente o convocará concurso de proyectos, durante el plazo mínimo de un mes y en la forma dispuesta por el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.

Si optare por la última solución, en las bases del concurso podrá ofrecer:

a) Adquirir el proyecto, mediante pago de cierta suma.

b) Obligar al que resultare adjudicatario de la ejecución de aquél a pagar su importe.

c) Derecho de tanteo sobre la adjudicación a tenor de lo preceptuado en el párrafo 2.º del artículo 123 (artículos 113, 114, 115, 117 y 118, R. de S. de las C.L.).

Aprobado el proyecto por la Corporación se convocará licitación pública para adjudicar la concesión que versará sobre la baja de la subvención o de las tarifas tipos, y si se produjera empate, sucesivamente sobre: ventajas económicas a los usuarios modestos, anticipo en el plazo de la reversión y más rendimientos para la Administración, en forma de canon o de participación de los beneficios.

El peticionario o iniciador de una concesión tendrá derecho de tanteo, o sea si participa en la licitación y entre su propuesta económica y en la que hubiere resultado elegida no existiere diferencia superior a un 10 por 100. Este derecho de tanteo, mediante esta baja creo sea preferente a la del autor del proyecto.

Si el concesionario incurriese en infracción de carácter grave que pusiera en peligro la buena prestación del servicio público, incluida la desobediencia a órdenes de modificación, la Administración podrá declarar en secuestro la concesión, con el fin de asegurar aquél provisionalmente.

El acuerdo de la Corporación deberá ser notificado al concesionario, y si éste, dentro del plazo que se le hubiere fijado, no corrigiera la deficiencia, se ejecutará el secuestro.

Procederá la declaración de caducidad de la concesión en los supuestos previstos en el pliego de condiciones y, en todo caso, en los siguientes:

a) Si levantando el secuestro, el concesionario volviera a incurrir en las infracciones que le hubieran determinado o en otras similares.

b) Si el concesionario incurriera en infracción gravísima de sus obligaciones esenciales.

La declaración de caducidad en el caso previsto en el apartado b) anterior, requerirá previa advertencia al concesionario, con expresión de las deficiencias que hubieren de motivarla.

En dicho supuesto, la caducidad podrá declararse cuando transcurrido un plazo prudencial no se hubieren corregido las deficiencias advertidas imputables al concesionario.

La declaración de caducidad se acordará por la Corporación y determinará el cese de la gestión del concesionario, la incautación de los elementos de la Empresa afectos al servicio, para asegurar la prestación del mismo, y la convocatoria de licitación para adjudicar nuevamente la concesión.

A este efecto, en el plazo de un mes desde que la caducidad hubiere sido ejecutada, la Corporación incoará expediente de justiprecio de la concesión, sin modificar ninguna de las cláusulas de la misma y con intervención del titular caducado, que se decidirá, en defecto de acuerdo, por el Jurado Provincial de Expropiación y conforme al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Acordada la tasación o aprobada por el Jurado provincial de Expropiación, la Corporación convocará en el plazo de un mes licitación sobre dicha base, para adjudicar nuevamente la concesión con arreglo al mismo pliego de condiciones que viniere rigiendo anteriormente; y el producto de la licitación se entregará al concesionario caducado. Si la primera licitación quedare desierta, se convocará la segunda con bajas del 25 por 100 del precio de tasación; y si también quedare desierta los bienes e instalaciones de la concesión pasarán definitivamente a la Corporación sin pago de indemnización alguna.

Si la Corporación no deseara continuar la gestión del servicio por concesión, abonará al titular caducado la indemnización que le correspondiera en caso de rescate (artículos 136-147, R. de S. de las C.L.).

2. *Arrendamiento*

Las Corporaciones locales podrán disponer la prestación de los servicios mediante arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia. También parece ser que se trata de los municipios históricos, pues, el artículo 159 de la Ley de Régimen Local dice “que podrán ser objeto de arrendamientos los servicios cuya instalación se haya hecho *directamente* por las Corporaciones o que sean propiedad de éstas”; sin embargo, no podrán ser prestados en esta forma los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, incendios y establecimientos de Crédito.

Será utilizable esta forma de gestión indirecta cuando se hubieren de tener primordialmente en cuenta los intereses económicos de la Corporación contratante en orden a la disminución de los costes o al aumento de los ingresos.

La duración del contrato de arrendamiento de instalaciones para la prestación de servicios no podrá exceder de diez años.

La garantía representará el importe de un trimestre, por lo menos, del canon sin exceder del de una anualidad (artículos 138 y 139, R. de S. de las C.L.).

3. *Concierto*

Las Corporaciones locales podrán prestar los servicios de su competencia mediante concierto con otras Entidades públicas o privadas y con los particulares, utilizando los que unos u otros tuvieran establecidos, sin que el concierto origine nueva persona jurídica entre las mismas.

La duración de los conciertos no podrá exceder de diez años y quedarán automáticamente sin efecto desde el momento en que la Corporación interesada tuviere instalado y en disposición de funcionar un servicio análogo al concertado.

El concierto o consorcio podrá establecerse con personas o Entidades radicantes dentro o fuera del territorio de la Entidad local.

Cuando el concierto se estableciera entre dos Corporaciones locales o entre una de éstas y el Estado y otra de carácter paraestatal, no requerirá prestación de garantía. Si el concierto supusiera la implantación nueva de un servicio, creo procedente constituir una Mancomunidad de las Corporaciones concertadas, tratándose de servicios municipalizados. Entonces ninguna de las dos tendrá la propiedad de las instalaciones.

El pago de los servicios concertados se fijará en un tanto alzado, ya de carácter conjunto por la totalidad del servicio en un tiempo determinado, o por unidades a tiempo fijo.

Los conciertos o consorcios no se instituyen entre la Administración de un mismo grado u orden, pues no siendo una superior a la otra, constituirán mancomunidades con personalidad jurídica (18) (artículos 37 número 1 y 39, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales).

V. LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS EN BARCELONA Y MADRID

1. *En Barcelona*

Apenas hay variantes en lo relativo a los servicios municipalizados en virtud de la Organización especial del Municipio de Barcelona por el D.L. de 23 de mayo de 1960, de las disposiciones que sobre el particular se insertan en la Ley de Régimen local de 1965 de atribuirlo al Consejo-Pleno, quien puede acordar la municipalización de servicios, sino a la Comisión ejecutiva —organizaciones de gestión—, la contratación o concesión de obras o servicios de duración superior a un año y que no exceda de cinco, o de cuantía comprendida entre el uno por mil y el 3 por 100 del Presupuesto ordinario, y la iniciación de municipalizaciones (artículo 24, 1, ap. g) de dicho D.L.).

Si se extravasan dichos límites de duración de la concesión de servicios, o de dicha cuantía, la competencia sería entonces del Consejo pleno, salvo que esté específicamente previsto en el programa de actuación aprobado por este órgano (artículo 17, 1, ap. g) del citado D.L.).

El Alcalde tiene facultades residuales sobre tales particulares (artículo 8.º, número 1, del citado D.L.).

Para municipalizar los servicios públicos que interesan al Municipio de Barcelona, se podrán utilizar para ello cualesquiera de las formas reguladas en la legislación de Régimen local o en la Ley de Entidades estatales autónomas, con las adaptaciones consiguientes a la naturaleza municipal, que se determinarán reglamentariamente.

En todo caso, el procedimiento para implantar la organización especial se ajustará a lo dispuesto para la municipalización de Servicios, y en el expediente que se eleve al Ministerio de la Gobernación figurará el Proyecto de Estatutos por que haya de regirse la Institución (artículo 40, núms. 2 y 3 del D.L. de 1960).

(18) Vid. ALVAREZ-GENDÍN, Alvaro: *La Industrialización estatal*, tesis doctoral, II, 3 B, c). Véase ALBI: *Tratado de los modos de gestión*, 1960, pág. 496. Hace referencia a los consorcios de Diputaciones de Zaragoza y otras provincias con Ayuntamientos para realizar obras de abastecimientos de aguas y saneamiento. La Diputación de Asturias tiene consorcio para obras de abastecimiento con los Ayuntamientos de Gijón, Avilés, los de los Municipios mineros —menos el de Langreo— y los de Gozón, Carreño, Corvera de Illas. Estos consorcios, con arreglo al artículo 37, 2, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, gozan de personalidad jurídica.

2. *En Madrid*

Para el régimen especial del Municipio de Madrid rige la Ley de 18 de julio de 1963, y ésta previene en su artículo 23, 1, ap. i) que es de la competencia del pleno municipal la contratación y concesión de obras y servicios de duración superior a cinco años, o cuando su importe exceda de una cuantía igual al 10 por 100 del presupuesto ordinario, aunque el gasto deba satisfacerse con cargo a algún presupuesto extraordinario. Es de la competencia de la Comisión municipal de Gobierno la contratación y concesión de obras y servicios de duración superior a un año, sin exceder de cinco o de cuantía superior de 0,3 por 100 del presupuesto ordinario, sin rebasar del 10 por 1.000.

El Alcalde-Presidente tiene también en esta materia facultades residuales (artículo 8.º, 1, de dicho D.L.).

Como se observará, no se ha configurado la homologación de las facultades en materia de contratación en ambos grandes Municipios.

En Madrid es facultad del Pleno municipal la aprobación de proyectos de municipalización, que ha de someterse al Ministerio de la Gobernación, trámite éste que no se exige en caso análogo para el Ayuntamiento de Barcelona, pero habrá que estar a lo que sobre el particular disponga la Ley de Régimen Local, que ya hemos expuesto anteriormente (19).

(19) Número III, apartados 2 y 3.

APENDICE

SERVICIOS MUNICIPALIZADOS DE TRANSPORTE URBANO DE BILBAO Y BARCELONA

Exponemos someramente entre los servicios de transportes colectivos urbanos de tres grandes poblaciones españolas: Bilbao, Barcelona y Madrid.

1. *Bilbao*

La Villa de Bilbao ha municipalizado los servicios de transportes en 1948, haciéndose cargo de los derechos y obligaciones de la Compañía de Tranvías Urbana, constituyendo una empresa mixta, sustituyendo los tranvías eléctricos por trolebuses, aprobándose definitivamente la reorganización de los transportes urbanos, por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de agosto de 1954.

2. *Barcelona*

En virtud del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona en sesión celebrada el 29 de octubre de 1951, se municipalizó con monopolio los transportes urbanos de Barcelona, tanto de los afectados en el subsuelo como en la superficie, adoptando la forma de Empresa mixta, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 5 de octubre de 1952.

Según la Ley de la Ordenación del Transporte Urbano de Barcelona de 26 de diciembre de 1957, el Estado adjudicó la explotación de los nuevos proyectos de las líneas metropolitanas y suburbanas, cuya infraestructura fue proyectada por el Ministerio de Obras Públicas, al Ayuntamiento de Barcelona, el que vendría obligado a aportar la vía de material móvil, la electrificación y los accesorios y demás elementos necesarios para el funcionamiento del servicio.

El Ayuntamiento de Barcelona consideró separables y autónomos los dos servicios de Transportes y del subsuelo y de superficie, otorgando escritura pública para el de subsuelo el 31 de diciembre de 1959, —adaptados a la vigente Ley de Régimen Local— modificada posteriormente (28 de junio de 1961, b) y 10 de octubre de 1963, y 13 de octubre de 1969), constituyendo la Sociedad privada municipal denominada “Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S. A.”, como órgano de gestión directa de la Adminis-

tracción municipal de los servicios municipales de transportes colectivos ferroviarios y teleféricos de toda clase (superficiales, subterráneos y aéreos) y de sus concesiones primarias y secundarias, y proveer a su prestación, regidos por la Junta General (el Ayuntamiento) el Consejo de Administración y la Gerencia.

El Consejo de Administración está compuesto de un número de miembros determinado por la Junta General, no superior al máximo permitido por las leyes administrativas aplicables que, actualmente, es de 12 ni inferior a 4, designados por la Junta General entre personas que reúnan las condiciones exigidas por las disposiciones vigentes en el Ayuntamiento de Barcelona para las Sociedades privadas municipales.

Los miembros de la Corporación podrán formar parte del Consejo hasta un máximo de la mitad del mismo.

Nombrará el Consejo de Administración uno o varios Gerentes del Servicio (artículos 2.º, 7.º, 14 y 23 de los Estatutos, adaptados a los 9.º y siguientes del Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955).

Para la explotación del servicio municipalizado de transportes colectivos de superficie se constituyó también una sociedad privada titulada "Tranvías de Barcelona, S. A.", organizada en forma análoga a la Sociedad privada "Ferrocarriles Metropolitanos, S. A.", que hemos descrito, y regulándose por los Estatutos aprobados por el Consejo Pleno del Municipio de Barcelona y por las leyes de especial vigencia para el Ayuntamiento de Barcelona (23 de mayo de 1960) o sus órganos de gestión, las generales administrativas que le fueren de aplicación, y subsidiariamente por la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas (artículos 7.º, 8.º, 14 y 23 de dichos Estatutos).

Para coordinar los servicios urbanos de Transportes colectivos de Barcelona, prestados por las referidas Sociedades municipalizadas, en el Consejo Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 17 de mayo de 1967 se constituyó un Consejo Coordinador integrado por el Alcalde que presidirá: los tres Tenientes de Alcalde; los Presidentes de los Consejos de Administración de "Tranvías de Barcelona" y "Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S. A.", y seis Concejales que no sean miembros de los Consejos de Administración de las indicadas Sociedades privadas municipales.

3. *Madrid*

La Empresa Municipal de Transportes de Madrid, que ha venido funcionando en régimen de Empresa privada se ha ajustado a la Ley de Régimen local, primero, de 16 de diciembre de 1950 y luego, de 24 de junio de 1955, y al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, y a la Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951, sobre atribuciones de los órganos rectores de la Sociedad.

Según el artículo 2.º de sus Estatutos, la Sociedad se denominará "Empresa Municipal de Transportes, S. A.", y tendrá por objeto:

a) La explotación de la actual red tranviaria y de autobuses y trolebuses existentes en el territorio a que se extienda la jurisdicción del Ayuntamiento de Madrid, así como sus posibles aglomeraciones o modificaciones.

b) La explotación de los demás servicios de transportes en común de superficie, cualquiera que sea su medio de tracción, que se estime oportuno establecer en el territorio a que hace referencia el apartado precedente.

c) La adquisición, distribución y reparación del material móvil y demás instalaciones necesarias para el desarrollo de los anteriores servicios.

d) Cualquier otro asunto o negocio relacionado directa o indirectamente con los fines que se expresan en este artículo.

El capital de la Empresa municipalizada se ha fijado en 1.400.000.000 de pesetas, siendo socio o miembro único del negocio el Ayuntamiento, estableciendo que el capital estará figurado por una inscripción única.

El Estatuto, de acuerdo con el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, fija tres órganos de administración, que son: La Junta General, el Consejo de Administración y la Gerencia. El Ayuntamiento pleno constituye la Junta General.

La administración corresponde por entero al Consejo, cuyos miembros son designados libremente por la Junta General y un Gerente, en el plano de mandatario amovible, que tiene que seguir las indicaciones y directrices de aquél, nombrado por dichas Juntas a propuesta del Consejo de administración.

La composición del Consejo, se fija en número de nueve miembros, que es el máximo permitido por el Reglamento de Servicios, de los cuales únicamente tres pueden ser Concejales; de entre ellos se habrá de elegir el Presidente, por la Junta General, y ésta designará un Vicepresidente, a propuesta de aquél.

El Consejo de Administración podrá otorgar a alguno de sus miembros delegación especial para que actúe en representación del mismo cerca de la Gerencia, a fin de intervenir en la administración de la Empresa.

El Consejero Delegado tendrá una retribución independiente de la de los Consejeros que fijará el Consejo, a reserva de la aprobación, por la primera Junta General que se celebre.

La remuneración de los Consejeros será atribuida exclusivamente a la Junta General, que fijará su cuantía. Sin embargo, si el Consejo otorgase a alguno de sus miembros delegación especial, podrá fijar por ello la retribución que acuerde, dando cuenta a la primera Junta General que se celebre.

El Secretario del Consejo será el de la Sociedad, o sea el General de la Corporación, pudiendo designar un Vicesecretario para que asista y sustituya a aquél en su cometido.

El Ayuntamiento Pleno constituido en Junta General, designará anualmente los Concejales Censores que han de examinar la Memoria, el Balance, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y la propuesta sobre distribución de

beneficios que proponga el Consejo de Administración, a cuyo efecto redactará un informe en el que hará constar su aprobación a los reparos que estime convenientes. El nombramiento recaerá en Concejales que no pertenezcan al Consejo de Administración, en número de dos titulares y dos suplentes. El mandato de los Consejeros Censores terminará al finalizar el ejercicio para el cual hayan sido designados.

El Interventor general del Ayuntamiento tendrá siempre la consideración de Censor de cuentas, por lo que el informe de los Concejales Censores designados deberán llevar también su firma. En caso de discrepancia con aquél, tendrá la facultad de elevar a la Junta General un dictamen independiente.

Los beneficios líquidos se distribuirán en la forma siguiente:

1.º En primer lugar se destinará una cantidad para la amortización del material fijo y móvil en la cuantía que proponga el Consejo de Administración.

2.º Después de efectuada la anterior detracción, se aplicará un 10 por 100 para constituir un fondo de reserva que alcance la quinta parte del capital desembolsado.

3.º El remanente, una vez hechas las deducciones anteriores, pasará a incrementar el fondo de reserva o a cuenta nueva, según la Junta General determine.

LA LUCHA CONTRA EL CHABOLISMO

Comunicación presentada por
**D. JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER
URRUTIA,**
PROFESOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Las Leyes españolas han considerado como objeto específico a regular el del chabolismo, a pesar de que probablemente, con la rigurosa aplicación de lo que constituye el Estatuto del Suelo (es decir la Ley del Suelo) hubiera bastado para lograr la extirpación de las chabolas.

En efecto, la Ley del Suelo había establecido en su artículo 171 la clara posibilidad de que los Ayuntamientos suspendieran primero, y demolieran o legalizaran después, las obras que se efectuaran sin licencia o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas. Es claro que las chabolas se construyen siempre sin licencia, y por consiguiente que con esta norma habría bastado para acabar con ellas. Por otro lado es sabido que en el Ordenamiento español la aparición de la licencia tiene un efecto casi taumáturgico, y enerva por lo pronto las potestades de los Presidentes de las Comisiones Provinciales de Urbanismo en orden a la corrección de irregularidades urbanísticas por graves que éstas sean (ésta es la reiterada interpretación que el Tribunal Supremo ha dado al citado artículo 171 de la Ley del Suelo). Y como vamos a ver a continuación quizá una de las virtualidades de la Legislación anti-chabolas específica, sea la de posibilitar una actuación gubernativa incluso frente a hechos amparados por licencia.

El caso es que la Legislación urbanística básica, a pesar de su probable suficiencia, fue considerada insuficiente, y dio lugar a la aparición, esta consideración de insuficiencia, del Decreto de 11 de junio de 1964 que contiene "normas para evitar las construcciones clandestinas e ilegales".

La exposición de motivos que antecede al Decreto parece referir el mismo a las construcciones que carecen "de las condiciones higiénicas mínimas de las viviendas", pero del artículo 1.º se deduce que en realidad al objeto regulado es mucho más amplio. En efecto, tendrán la consideración de construcciones clandestinas o ilegales (a los efectos de lo prevenido en el presente Decreto):

a) Todo albergue o edificio que se utilice como morada humana y no haya obtenido la cédula de habitabilidad o la de calificación definitiva de vivienda de Renta Limitada.

b) Las emplazadas en lugares inadecuados, según los Planes generales o parciales de Ordenación Urbana de la localidad o sector en que estén

enclavados, siempre que hubieren sido construidas con posterioridad a la aprobación de aquéllos.

c) Las que se hayan construido sin haber obtenido la correspondiente licencia municipal de construcción.

Sobre tan amplia gama de fenómenos incide la regulación que vamos a examinar. Hay que hacer notar que aparecen aquí conceptos muy diversos: por un lado, la falta de calificación definitiva de viviendas de protección estatal, o su equivalencia, la cédula de habitabilidad; por otro lado, el emplazamiento inadecuado según el Plan (siempre que la construcción fuere posterior a éste); y por otro lado, la falta de licencia. Vemos, pues, acumulados los criterios de carácter sanitario, de carácter urbanístico y de carácter administrativo. Con ello ha quedado ampliado el abanico del artículo 171 de la Ley del Suelo (que no acogía el primer supuesto) si bien en cierto aspecto dicho abanico se cierra, ya que el Decreto anti-chabolas no contempla el caso de la construcción que goza de licencia pero que no se ajusta a las condiciones legítimas señaladas.

Tras esta ampliación de las normas precedentes en orden al objeto regulado, aparece en el Decreto anti-chabolas una nueva doble ampliación de potestades administrativas: por un lado, se atribuye a los Gobernadores Civiles una múltiple potestad “sin perjuicio de las especiales competencias que en esta materia están atribuidas a los Organos del Ministerio de la Vivienda y a las Corporaciones Locales y a sus Presidentes por la Ley del Suelo”. En cuanto a la ampliación referente a las sanciones a aplicar, hay que distinguir, nuevamente, entre sanciones y sancionados.

Las sanciones pueden ser:

a) Multas, que tanto pueden tener carácter de sanción principal (tal como estaban previstas en el artículo 205 de la Ley del Suelo), como de sanción coercitiva (tal como están previstas en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento). El Decreto anti-chabolas, sin embargo, contiene un tope para estas multas que parece difícilmente conciliable con la natural ilimitación de la multa coercitiva.

b) Clausura del edificio cuando no proceda legalmente la demolición ni sea posible dotar a las viviendas de las condiciones mínimas exigibles.

c) Demolición de las construcciones, a cuya demolición se aplica el régimen del tantas veces citado artículo 171 de la Ley del Suelo. Es decir, casos de falta de licencia municipal, y casos que “aún con licencia, aconsejan la demolición, la concurrencia de circunstancias urbanísticas”. Esto hace entrar en juego a la regulación del Registro de Solares contenida en la propia Ley del Suelo, al menos en la medida en que es “causa de apertura del Registro” la prevista en el artículo 170, 2, c) de la Ley del Suelo.

d) Por último, inclusión en el Registro de Solares, y en su caso expropiación forzosa de las construcciones.

Además de las anteriores sanciones previstas en el artículo 3.º del Decreto anti-chabolas, el artículo 1.º contiene una sanción particularmente

grave: "las construcciones clandestinas antes enumeradas no tendrán la consideración de viviendas y, por consiguiente, no podrán cederse bajo cualquier forma de contrato para ser destinadas a alojamiento de personas.

La ampliación de las potestades administrativas en cuanto a las personas sancionables, aparece en el artículo 2.º del Decreto anti-chabolas regulada de la siguiente manera:

La responsabilidad administrativa que fuera procedente de acuerdo con las disposiciones en vigor y las contenidas en este Decreto, podrá ser exigida a los dueños de la construcción, a los del terreno que hayan consentido o tolerado, sin oponerse, la edificación clandestina y a los moradores de la misma. En las construcciones a que se refiere el apartado c) del artículo anterior (falta de licencia) serán solidariamente responsables el peticionario de la licencia, el propietario, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas, de conformidad con el artículo 214 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

En resumen podemos establecer que la Legislación anti-chabolas española está, como todo lo que se relaciona con los problemas de la Ordenación urbana contenida fundamentalmente en la Ley del Suelo, y precisamente en su artículo 171, el que se faculta a los Alcaldes para la suspensión de obras irregulares, así como para la demolición de las mismas cuando la irregularidad no es sólo administrativa (falta de licencia), sino urbanística (contravención del Plan).

Sin embargo, ante la evidencia de que las chabolas continuaban proliferando (si bien se ha llevado a cabo una gigantesca limpieza en las grandes ciudades), se promulgó el Decreto de 11 de junio de 1964, que amplía notablemente las potestades municipales en la materia. Esta ampliación se manifiesta en las siguientes direcciones:

a) En configurar como actividad sancionable la existencia de edificios habitados sin cédula de habitabilidad.

b) El crear nuevas figuras de sanción, como son, la clausura del edificio cuando no sea legalmente posible la demolición ni sea posible tampoco lograr las condiciones de salubridad mínimas; como son las multas coercitivas (desconocidas en la Ley del Suelo) y como son las prohibiciones de cesión de estas construcciones bajo cualquier forma de contrato para ser destinadas a alojamiento de personas.

c) La ampliación del número de Organos legitimados para sancionar, entre los que se incluye ahora también a los Gobernadores Civiles. Por cierto que los nuevos tipos de sanciones (multas coercitivas y clausura de edificios), sólo parecen aplicables por los Gobernadores Civiles; continuando con sus respectivas competencias las Corporaciones locales y los Organos del Ministerio de la Vivienda. Las competencias de estos últimos parecen haberse ampliado solamente en cuanto a la posibilidad (que el Decreto comentado las encomienda) de proponer al Gobernador Civil la imposición de sanciones en todo caso.

Finalmente, las disposiciones del Decreto de 11 de junio de 1964 son aplicables, en principio, sólo a capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes, quedando facultado el Ministerio de la Vivienda para extender su aplicación a otras localidades. Esta norma incide una vez más en la grave anomalía típica de la ordenación española de la materia y que consiste en una bipartición a nivel ministerial (Gobernación-Vivienda). Se encomienda, en efecto, a este último Ministerio cuanto sea preciso para la efectividad del Decreto, y, sin embargo, se faculta a los Gobernadores civiles (que, obviamente, dependen de Gobernación y no de Vivienda), la puesta en práctica de la normativa que se ha comentado.

I N D I C E

	PAGS.
PRESENTACIÓN	5
<i>La función de la ciudad en el desarrollo nacional y regional</i> , documento presentado por el Dr. JORGE RUIZ LARA	9
<i>El Municipio y su papel en los Polos Nacionales de Desarrollo</i> , Co-ponencia, por D. FERNANDO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ	37
<i>Valoración de los intereses públicos y privados en las urbanizaciones particulares</i> , comunicación presentada por D. FERNANDO MOLA DE ESTEBAN CERRADA	53
<i>La cooperación de los propietarios afectados a la realización de obras de urbanismo, según el Derecho español vigente</i> , comunicación presentada por D. NEMESIO RODRÍGUEZ MORO	83
ANEXO: <i>Sistema de actuación según la regulación que se hace en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956</i>	95
<i>En torno a la problemática de la participación de los particulares especialmente beneficiados por la obra pública, en la financiación de la misma</i> , comunicación presentada por D. JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ-VILLA Y DORBE	105
<i>El mito de la precisión en las Contribuciones Especiales</i> , comunicación presentada por D. RAFAEL BARRIL DOSSET	113
<i>La concepción gerencial en la gestión de los servicios locales</i> , comunicación presentada por D. JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN	125
<i>Problemas que plantea la colaboración de los Municipios en los programas de desarrollo económico y social</i> , comunicación presentada por D. ANTONIO SAURA PACHECO	143

<i>Un nuevo tipo de empresas: los Consorcios locales</i> , comunicación presentada por D. RAMÓN MARTÍN MATEO	151
<i>Revisión de las Contribuciones Especiales como cooperación tributaria del sector privado a las obras municipales</i> , comunicación presentada por D. ALBERTO DE ROVIRA MOLA	159
<i>La problemática de la participación de las Corporaciones Locales en la ordenación urbanística de los Polos y Poligonos de Desarrollo Industrial</i> , comunicación presentada por D. MARTÍN BASSOLS COMA	177
<i>El Municipio y su papel en los Polos de Desarrollo</i> , comunicación presentada por D. RAFAEL ARNANZ DELGADO	195
<i>La vida municipal hasta fin de siglo</i> , comunicación presentada por D. LEONADIO MORENO PÁEZ	203
<i>Servicios públicos. La Empresa Municipal como procedimiento de gestión del servicio local</i> , comunicación presentada por D. SABINO ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO	237
<i>La lucha contra el chabolismo</i> , comunicación presentada por D. JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA	265



Instituto de Estudios
de
Administración
Local