

ALTERNATIVAS A LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES Y REDES URBANAS*

Ana Elvira Araujo García

Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: El estudio inicia con un análisis de la evolución urbanística de las grandes ciudades de fines del siglo XX con sus características a través de algunos ejemplos concretos. Se estudian las alternativas administrativas para resolver los problemas urbanísticos de concentraciones urbanas, entre ellas soluciones con una visión de conjunto y otras de tipo sectorial, entre las cuales se ven la administración urbanística y la de los servicios especiales o las special authorities.

Por último, se desarrollan soluciones de carácter político, con gobierno a un nivel y gobierno a dos niveles, conocido también como gobierno federativo metropolitano, formula preferida por la autora por sus múltiples ventajas en la conformación compleja y difícil del tratamiento de las áreas metropolitanas en el mundo de hoy día

Palabras clave: Redes urbanas. Autoridades Especiales o de áreas. Soluciones. Gobierno. Distritos metropolitanos.

Summary: This article begins with an analysis of the urban evolution of the great cities of the late twentieth century breaking down its main features through some specific examples. The administrative alternatives to solve critical urban problems of urban concentrations are studied. The author focuses on solutions to these issues with a holistic vision as well and approaches of sectorial type, whereby the urban administration and the special services or the special authorities stand out.

* Este trabajo, inédito, fue realizado por solicitud del Procurador General de la República, Dr. Luis Beltrán Guerra en Caracas, Mayo de 1986. Al leerlo hay que tener en cuenta que se trata de una evolución histórica y no había comenzado el siglo XXI.

Lastly, solutions of a political nature are developed, showing the combination of a one level government and a two level government, also known as the metropolitan federative government, a formula preferred by the author for its multiple advantages in the complex and difficult conformation of the regulation of metropolitan areas in today's world.

Key words: *Net. Network-special authorities. Solutions. Government. Metropolis districts.*

Recibido: 11 de febrero de 2019

Aceptado: 5 de abril de 2019

SUMARIO

- I. Las características del desarrollo urbano en las grandes ciudades de fines de siglo XX
- II. Análisis de algunas alternativas administrativas para los problemas de las concentraciones urbanas
- III. Soluciones de carácter político y administrativo

I. LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO URBANO EN LAS GRANDES CIUDADES DE FINES DE SIGLO XX

La ciudad se concibe hoy esencialmente como un sistema unificado de relaciones sociales que se proyecta en el espacio. Cada uno de estos sistemas tiene amplitud y complejidad diversas y a su vez se interrelaciona con los otros de tal modo que nuestra sociedad presenta con bastante claridad, en forma de red, una cierta jerarquización funcional de ciudades o más ampliamente de unidades espaciales de relaciones sociales de convivencia y actividad.

La creciente constitución de grandes ciudades, esto es, de centros unitarios de gran número y variedad sobre amplios territorios, de lugar al fenómeno socio-económico moderno del área metropolitana. Las áreas metropolitanas vienen a ser así, extensas concentraciones de población –personas humanas e instituciones sociales– fuertemente vinculada por la interdependencia que crea la realización conjunta de importantes funciones sociales –incluyendo las económicas–, las cuales se proyectan para la satisfacción de sus necesidades de todo tipo sobre un amplio ámbito territorial.

Lo que se entiende en concreto por área metropolitana, es decir, las condiciones que se estiman como necesaria para la existencia de lo que se ha dado en llamar con ese nombre, varía ampliamente en las legislaciones, en las doctrinas. En todo

caso, podemos decir que se ha definido el área metropolitana como el espacio en el que se asienta una gran ciudad y su zona de influencia. El concepto así formulado resulta vago en exceso y, por lo demás, inexacto.

El área metropolitana, por naturaleza, cumple funciones sociales muy importantes respecto a amplias zonas territoriales más allá de los límites del espacio que ella ocupa: zonas territoriales en las que pueden encontrarse a su vez nuevas áreas metropolitanas de menor extensión (metrópolis de equilibrio, áreas urbanas...), ciudades de tipo medio (intermedias) otras poblaciones urbanas y hasta comarcas rurales. Es evidente, por ejemplo, que Caracas como conjunto unitario cumple importantes –incluso diría que fundamentales– cometidos socio–económicos, amén de las políticos, en relación con una buena parte (o toda) del país. En un nivel diverso, son también evidentes las funciones que sobre todo el Estado Zulia y, con intensidad diversa, sobre zonas de los Estados Falcón, Táchira y Mérida y aun –en algunas actividades– sobre zonas más amplias, cumple el área de la ciudad de Maracaibo.

El área metropolitana no puede definirse más por una zona de “influencia”, porque la “influencia” –sin más especificaciones– del área metropolitana suele extenderse justamente sobre zonas territoriales mucho más amplias; aparte, por supuesto, de las interrelaciones con otras áreas urbanas y grandes áreas metropolitanas, que pueden tener gran importancia. Incluso, con frecuencia desarrollan actividades de repercusión ultraregional, nacional y hasta internacional. Ejemplo, el caso de Bruselas y la red urbana de Bélgica.

Se trata de un tema donde se proyecta toda la potencia y la dinámica de la vida moderna, desde que la técnica revolucionó los medios de comunicación entre los hombres y los modos de producción. Las estructuras estables, casi al margen de la historia, e incluso la misma territorialidad, base de la organización social tradicional, no resisten al embate de

nuestra cambiante sociedad. Todo esfuerzo definitorio de las áreas metropolitanas resulta generalmente, por ello mismo, de la elección de unos criterios convencionales, que tratan de recoger del modo más complejo posible esas amplias realidades comunitarias que caracterizan a nuestro tiempo.

El área metropolitana es una nueva forma espacial y una innovación en lo que concierne a las formas urbanas. Se trata algo más que el aumento, en dimensión y densidad, de las aglomeraciones urbanas existentes. Algunas de las definiciones más difundidas¹ toman poco en cuenta este cambio cualitativo. Lo que distingue esta nueva forma de las anteriores no es solo su dimensión (que es consecuencia de su estructura interna) sino “la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades, según una dinámica independiente de la antigüedad geográfica” como muy acertadamente explica Castells².

En esa área espacial se encuentra todo tipo de actividades básicas (producción, consumo, de intercambio y de gestión). La organización interna de la zona implica una interdependencia jerarquizada de las distintas actividades. Así, la industria agrupa fases técnicamente homogéneas o complementarias y supera unidades pertenecientes a la misma entidad jurídica. Así, las fluctuaciones del sistema circulatorio expresan los movimientos internos determinados por la implantación diferencial de las actividades, estas son como el espectro de la estructura metropolitana. Es esencial el papel que la tecnología juega en la transformación de las formas urbanas.

La introducción de nuevas actividades de producción y de consumo; la casi eliminación del obstáculo espacio debido al

1 Entre otros, ARDO, A. *La diffusione urbana*, Ave, Roma, 1967, p. 112; Mc. KENZIE, R. D., *The Metropolitan Community*, New York, Mc. Graw Hill, p. 70-76; BLUMENFELD H. “The Modern Metropolis” en *Scientific American*, septiembre G5, p. 64 y ss. Citados por CASTELLS, Manuel.

2 *Ibidem* p. 28.

gran desarrollo de los medios de comunicación; la generalización de la energía eléctrica y la utilización de trenes, permiten ampliar las concentraciones urbanas de mano de obra en torno a unidades industriales de producción cada vez más grandes. Los transportes colectivos aseguran la integración de las distintas zonas y funciones de la metrópolis (con una relación tiempo/espacio aceptable distribuyen los flujos internos).

El automóvil permitió la dispersión urbana en las zonas de residencia individual extendidas en el área y unidas por rápidas vías de circulación a todas las actividades (trabajo, comercio, etc.); la distribución de los productos agrícolas de zonas incluidas en la región metropolitana depende del sistema de transporte por camión, sin el cual ninguna gran metrópoli podría subsistir.

Mediante la transmisión de la información a larga distancia, se hace posible que exista la concentración de las sedes de las empresas en determinados sectores geográficos y la descentralización de sus centros de producción y distribución. Se señala también como el elemento básico en la interpretación de las diferentes zonas metropolitana el desarrollo vertiginoso de la navegación aérea. La actividad industrial aparece cada vez más independiente con respecto a factores rígidos (materias primas), mientras que depende cada vez más de una mano de obra especializada y del medio técnico e industrial.

Es evidente, entonces, que la evolución tecnológica consolida los vínculos internos al “medio técnico” y cada vez más se desliga del poderío impuesto por el medio físico³. Tanto la creciente concentración del poder político como la formación

3 Vease: MC. Klean, Roland. “An outsiders looks at urban economies”. London, *Urban Studies*, No. 1, feb/73, pp. 19 a 38. *Documentos Informativos del Ministerio de la Vivienda*, Serie II No. 940, Madrid/71 sobre “Aspectos Económicos de la Renovación Urbana”. Castell, Manuel, cit p 28 y ss. “La preparation de VIIe. Plan: ... er la rechercher d’une meilleure utilization de 1’espaces”, *Le Moniteu*. No. 17, 10 de mai/75. Paris, p. 37-31.

de una tecnocracia, en términos generales elimina los particularismos locales y tiende a tratar los problemas de funcionamiento del sistema, a través de la planificación, es decir, basados en principios y solo en algunos casos del sistema productivo. Esto estimula la adecuación del sistema político-administrativo a la región metropolitana.

Lo que, en cualquier caso, constituye un problema importante es el actual descompás entre las estructuras jurídico-públicas locales que vertebran el territorio y la realidad fáctica de las aglomeraciones metropolitanas o urbanas. Ocurre así que, en una misma área necesitada de tratamiento conjunto en múltiples planeamientos y servicios, ejercen su jurisdicción o competencia una multiplicidad de entidades y organismos, que suelen actuar sin coordinación eficaz alguna y con frecuencia con celos y recelos, defensas a ultranza de propias competencias nunca ejercidas, etc. El resultado es, la mayoría de las veces, de graves consecuencias para el ciudadano: déficit notorio de infraestructuras (abastecimiento de agua o luz, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, etc.), irracionalidad en los asentamientos urbanos, deficiencia en los transportes, congestión del tráfico, polución de aguas y atmosfera, ruidos, falta de servicios sociales...

Las soluciones que proponen e intentan legisladores y especialistas de todo tipo (juristas, sociólogos, economistas, expertos en desarrollo regional y en organización, urbanistas, psicólogos, políticos, entre otros), incluyen una amplia gama de posibilidades, aunque siempre la puesta en práctica de cualquiera de ellas requiere contar con el punto de partida jurídico y social no solo de cada país, sino de cada ciudad o área metropolitana que se trate de estructurar.

Una vía posible, al menos en teoría, es la de la asociación voluntaria o coactiva de las entidades con competencia en cada área, y cualquiera que sea su naturaleza local o estatal (pues hay que tener en cuenta las crecientes organizaciones estata-

les con competencia sobre sectores territoriales determinados). Otro camino está constituido por la fusión o integración de todas ellas en una sola. Hay diversas soluciones entre esta y aquella; asociarse unas entidades, fusionando otras o, simplemente, extinguiéndolas.

Otras soluciones caminan por la línea de la estatalización a base de asumir la administración del estado directamente, o a través de alguna de sus organizaciones institucionales, la resolución de los problemas metropolitanos (caso de la comisión española del área metropolitana madrileña) o de algunos servicios de interés metropolitano (agencias americanas, *specials-authorithies* inglesas, etc.).

Otras veces, se propone la absorción de todas las entidades locales-municipales del área, en la entidad más importante o capital, ya sea íntegramente, ya sea para el desarrollo de las funciones metropolitanas, en cuyo caso se mantiene la vigencia de aquellas, en orden a pequeños servicios y a la representatividad.

Se propone también, en fin, la constitución de entidades u organismos nuevos, específicamente metropolitanos, dejando subsistentes las organizaciones locales (municipales) para funciones inferiores a las metropolitanas (caso de la recién creada entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, en España). Estas entidades metropolitanas se estructuran de modos diversos tanto en cuanto a los órganos de gobierno como a los específicamente de administración.

II. ANÁLISIS DE ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA LAS GRANDES CIUDADES

Es una idea bastante acertada en la doctrina⁴ el que la organización política y administrativa es tanto más perfecta cuanto mejor se adapta a las realidades sociales a las cuales se aplica. Parece oportuno hacer un breve resumen, muy esquemático, de cómo se ha intentado en otros ordenamientos jurídicos acoplar el montaje de unas estructuras organizativas a las más diversas realidades sociales.

Sistema Británico: se caracteriza por ser un régimen de asamblea con preponderancia total del órgano colegiado.

Modelo Norteamericano: Presenta 3 especialidades:

- a) Siguiendo el sistema inglés, existen concejos colegiados con dos sub-especies: Alcalde débil con preponderancia del órgano colegiado y Alcalde fuerte con preponderancia del órgano monocrático.
- b) El llamado gobierno por Comisión, este sistema es un término medio entre el colegiado y el unipersonal de Gerencia. El Alcalde casi no existe en la realidad, porque es el Presidente de la Comisión.
- c) Gobierno por Gerente. Se caracteriza por tener al frente un manager que es contratado por el Concejo Municipal y el Alcalde, órganos que se mantienen, pero este último es una figura decorativa. Por ser contratado y no

4 Véase estudios de JORDANA DE POZAS, Luis. "Problemas de las Concentraciones Urbanas desde el punto de vista de la Organización Administrativa" en *Estudios Jordana*, Madrid, 1960, Volumen I, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 674 a 684. JORDANA DE POZAS, Luis. Madrid, *Revista de la Vida Local*, - No. 137, 1964, págs. 641 a 666. JORDANA DE POZAS, L. "Las Áreas metropolitanas de España y en el Extranjero", Madrid, en *Problemas del Urbanismo Moderno*, págs. 367 a 400.

elegido, el Gerente requiere condiciones especiales de aptitud técnica y pericia.

Modelo Francés: es un sistema dualista articulado. Consta de un órgano unipersonal (Alcalde, maire) pero a su lado tiene un colegiado (concejo comunal). El peso de la gestión municipal, al ser un sistema democrático, lo lleva teóricamente el órgano colegiado, pero en la práctica es el monocrático quien da impulso y vida a la entidad.

Modelo Germano: existen varios tipos:

Constitución por separación de funciones. Se caracteriza porque existen órganos distintos para planear y ejecutar acciones, y se distingue el Sistema de Burgomaestre y el Sistema de la Magistratura.

Constituciones con funciones concentradas, aquí es la Asamblea de representantes el único órgano y se prescinde del Burgomaestre y de la Magistratura.

Modelo Español: en España, el sistema de gobierno municipal se informa esencialmente del francés, existiendo órganos colegiados y unipersonales con competencias propias, siendo estos, además, presidentes y ejecutores de las decisiones de aquellos.

De todos estos sistemas esquemáticamente expuestos algunos de ellos se rigen en grandes ciudades, otros no. En otros casos no son sistemas típicos sino compuestos de caracteres de varios de ellos, porque la realización social del fenómeno de las grandes metrópolis es muy variada y rica en matices.

1. Soluciones con una visión de conjunto

El fenómeno de las grandes aglomeraciones urbanas comienza a surgir inconteniblemente a impulsos de las más

variadas razones. Por imprevistos, tal vez por imprevisible, cuando se toma conciencia de su verdadero significado es ya un problema de enorme magnitud. Se piensa entonces en determinar el proceso de crecimiento. Pero no es fácil. Se cuenta con factores poderosos en contra. El señuelo de la gran ciudad atrae sin cesar grandes masas de población, las industrias y las edificaciones se multiplican en proporción geométrica, y generalmente, de manera desorganizada. Se hace evidente la necesidad de una acción que permita ordenar el crecimiento y satisfacer las necesidades de servicios de amplios sectores de población: agua, gas, electricidad, transportes, saneamiento ambiental, entre otros.

En este sentido, se dio en España el sistema de leyes especiales, en el cual, sin duda, la regulación especial de las ciudades de Madrid y Barcelona responde a las necesidades de una época y a la manera de entender los problemas en un determinado momento; estas dos leyes constituyen en definitiva, el producto de un particular contexto político, social y doctrinal, a través del cual se pretendió salir de las estrechas posibilidades que permitían en ese momento la regulación del régimen local español, mediante la instrumentación de dos soluciones: la creación de un estatuto especial para Madrid y otro para Barcelona, intentando una estructura orgánica adecuada a las necesidades peculiares de tales aglomeraciones urbanas.

Hubo un momento (finales de los años cincuenta) en que se pensó que solo la gran ciudad con sus potentes recursos y mediante acciones coordinadas con las prestaciones estatales dentro de su propio término, podría hacer frente a la situación, evitando el colapso de los pequeños municipios circundantes y las deficientes condiciones en que se encontrarían sus habitantes en otro caso. La solución parece evidente dentro de las posibilidades que permite el sistema de régimen local: la anexión de los municipios pequeños. Desaparecen jurídicamente integrándose en el gran núcleo.

Se debe precisar sin embargo que, las leyes especiales de Madrid (1963) y Barcelona (1960), surgen en el momento en que el crecimiento desmesurado de la metrópoli como consecuencia de la política anexionista, hace ineficaz el sistema de gobierno y administración uniforme de los municipios en España. Se piensa que las necesidades de este municipio gigante son distintas que las del resto de los entes locales y por ello se les dota de un estatuto especial. Sin embargo, es una medida que hoy resulta superada y desaconsejable.

La insuficiencia del sistema de leyes especiales para Madrid y Barcelona, quedo demostrada por la realidad sobre todo en los problemas de gran importancia: por su lado, el tímido intento de remediar el constante vaciamiento de las competencias municipales a través de la atribución exclusiva de determinadas competencias a los Municipios. Técnica superada, porque, ¿qué servicios tienen hoy día carácter estrictamente municipal? Por otra parte, se desconoce la necesidad impuesta por la realidad de tratar a cada zona metropolitana. No es admisible que los servicios que gestiona la gran ciudad se limiten a su término municipal, porque la realidad no entiende de términos municipales: se trata de grandes aglomeraciones urbanas, cada vez más grandes, cuyo tratamiento de problemas debe ser enfrentado de manera unitaria.

Como dice Vallina Velarde⁵ "La pérdida o vaciamiento de competencia por parte de las Corporaciones locales resulta un fenómeno en buena parte irreversible y contra el que no es posible reaccionar intentando ingenuamente devolver las competencias perdidas a esas entidades, bajo el criterio de reparto o separación absoluta con las competencias del Estado, puesto que es un criterio hoy en día totalmente superado". La experiencia requerida anteriormente, nos obliga a considerar que hay dos maneras de ver las cosas: una, que la pasividad

5 VALLINA VELARDE, J. L. "Tendencias actuales de las técnicas de Colaboración en el ordenamiento local", en Problemas Políticos de la Vida Local, Tomo II, Madrid, 1971, págs. 101 y ss.

de los municipios o la política estatal de no solo no fomentar sino de poner trabas a la potenciación de los medios técnicos, propios de los entes locales, puede dar lugar a la formación de un estado francamente antidescentralizador; y, por otro lado, a la vista de los hechos, puede ponerse en una situación pasivamente provocada por el poder central. Hay quienes sostienen que la solución a los problemas de las grandes ciudades es potenciar esos medios técnicos para poder desplegar la debida eficacia en la gestión de los servicios, cuya ejecución debe otorgarse al gobierno de la ciudad, sin perjuicio del principio de unidad de planeamiento que debe corresponder al Estado.

En otro sentido, al enfrentarse con pretensiones de eficacia al problema de las grandes aglomeraciones urbanas, no parece lógico separar problemas y acotar zonas territoriales de actuación, por las conexiones de unos problemas con otros y por la necesidad de resolverlos en todas las zonas de la gran ciudad de que se trate.

Otro caso dentro de las soluciones generales o de conjunto es el francés, donde a partir del IV Plan (1961-1965) y sobre todo del V Plan (1966-1970) se demostró gran preocupación por el fenómeno de la urbanización y sus consecuencias a través de la atención especial prestada al "aménagement" territorial, dentro del cual se destaca la organización del Distrito y de la Región de Paris.

Con relación al "aménagement" de las grandes áreas metropolitanas, es difícil dar una traducción exacta del término. Pierre Dumont⁶ explica: "Que es el Aménagement? Una voluntad de no dejar transformarse al paisaje de forma ciega bajo el efecto de los intereses particulares o de los caprichos individuales. Dominar las condiciones en las que el progreso

6 DUMONT, PIERRE, Perfecto de la Región du Nord, en la presentación del Libro Blanco de L'OREAM-Nord, citado por CARRERO PIERA, L. en "Planificación e Información Territorial en Francia", p. 44 y ss. de la *Revista Ciudad y Territorio*, No 4-1970, Madrid, I.E.A.L.

económico y técnico va a insertarse en el espacio y moderar el cuadro de la vida de los hombres". En cuanto a las ciudades metropolitanas, es necesario excediendo los límites de las mismas, estudiar y planear sus apoyos y relaciones sobre ciudades y comarcas vecinas. Por eso, la política de "amenagement" tiende a la organización de verdaderas áreas formadas por un conjunto de ciudades, unificadas bajo la amplia noción de áreas metropolitanas.

El tercer caso de soluciones globales es el del Gran Londres y otras áreas urbanas de Gran Bretaña. El pragmatismo inglés ha ido arbitrando fórmulas para la organización de las concentraciones urbanas, que presentan un indudable interés por causa del tradicional apego a las fórmulas de gobierno local que, como garantía democrática, suele atribuirse a los pueblos británicos. Por lo demás, es proverbial su habilidad para el manejo de la cosa pública, puesta a prueba por ese gran reto de nuestro tiempo que es el gobierno y administración de las áreas metropolitanas.

El Gran Londres supera los catorce millones de habitantes y representa el 20 por ciento de la población del país. Las otras seis áreas metropolitanas representan, unidas, el 35.4 por ciento.

2. Soluciones de tipo sectorial

Las áreas metropolitanas no han recibido hasta ahora una institucionalización jurídico positiva en la legislación venezolana. No la han recibido como entidades locales; ni la han recibido a través del sistema de leyes especiales que otorga regímenes municipales especiales para grandes ciudades; ni la han recibido, en fin, a través de ley general alguna que hubiera podido configurar jurídicamente el área metropolitana al menos como división general para la prestación de los servicios del Estado.

Sin embargo, lentamente ha comenzado a surgir una cierta institucionalización en amplias zonas intensamente urbanizadas específicamente en el caso de Caracas. Es decir, en las regulaciones que se han ido haciendo de determinados servicios públicos o de ciertos ámbitos de acción administrativa.

En realidad puede afirmarse que las primeras configuraciones jurídicas de las áreas metropolitanas, en casi la totalidad de experiencias a nivel mundial, han surgido en sectores especiales tanto del ordenamiento jurídico como de la acción administrativa y, en consecuencia, solo a determinados efectos. Por esta vía, el área metropolitana siempre se ha institucionalizado como simple circunscripción territorial o ámbito espacial para el ejercicio de determinadas competencias que corresponden a órganos ordinarios o especiales de la administración del Estado. En otros casos, se llegó incluso a constituir organismo autónomos con el objeto de desarrollar esas grandes aglomeraciones urbanas. Sin embargo, cuando se intentaron las primeras soluciones en ningún caso el área metropolitana, entendida no solo como una porción de territorio sino como una población asentada sobre ella, fue institucionalizada como tal.

Conviene por tanto, dedicar especial atención a las legislaciones sectoriales que han tenido en cuenta los espacios metropolitanos en su normativa. Aparte de si condición de precedentes legislativos, la mayor parte de esas normas están aún vigente en los países que las impusieron y habrán de tenerse muy en cuenta a la hora de vertebrar los futuros sistemas de Gobierno y Administración de las áreas metropolitanas definitivamente institucionalizadas, como en efecto ha sucedido en aquellos lugares en que la institucionalización es un hecho.

Hablando en términos generales, el futuro régimen jurídico que haya de aplicarse a las metrópolis en las cuales inciden los actuales ordenamientos sectoriales, tendrá que obedecer, en principio, los especiales dispositivos orgánicos previstos

en los mismos. La experiencia que puedan haber alcanzado estas organizaciones sectoriales, lógicamente tiene que ser de enorme utilidad para la elección de los mejores sistemas de Gobierno y Administración de las zonas metropolitanas. El sector administrativo más interesante al respecto es, con toda evidencia, el urbanístico. Ha sido principalmente a través de lo que puede dominarse la Administración Urbanística como ha surgido el reconocimiento de las áreas metropolitanas, como hemos dicho anteriormente.

Aunque el urbanismo haya ido progresivamente ensanchando sus dominios hasta acercarse cada vez más para algunos⁷ a la teoría general del “gobernar”, no puede decirse que incluya una serie de servicios públicos o de actividades administrativas que, aunque muy vinculadas a él y muy importantes para los grandes asentamientos urbanos Metropolitanos, tienen una naturaleza diversa en las actividades de la ordenación urbana, específicamente hablando. Es el caso, por ejemplo, de los transportes urbanos o metropolitanos, de la construcción y fomento de la vivienda o del fomento industrial. Hay que señalar que también en estos sectores administrativos ha ido surgiendo jurídicamente la dimensión metropolitana.

En este punto del presente informe se pretende resaltar el tránsito de la concepción del área metropolitana como circunscripción espacial para el desenvolvimiento de determinadas actividades administrativas especiales, a la comprensión de las mismas como verdaderas comunidades reales de necesaria institucionalización plena y a las que corresponderían transcendentales funciones públicas en la nueva sociedad de fines del siglo XX.

7 Véanse entre otros, a CARCELLER FERNÁNDEZ, A. “Organización Administrativa del Área Metropolitana de Barcelona” en *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano Filipino de Municipios*, Capítulo II, Madrid, Instituto de Estudios Administración Local, 1970, p. 149 y ss. CARRERO PÉREZ A. “Regímenes Urbanísticos Especiales” en *Revista de Derecho Urbanístico*, Editorial Montecorvo Madrid, No. 24, Julio-septiembre 1971, p.

A. La Administración Urbanística

La evolución del proceso de desarrollo urbano se caracteriza, muy especialmente, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades y el desorden de la periferia. La primera explicación, aunque no se ha puesto suficientemente de relieve, se encuentra en la distorsión que supone, casi siempre, la realidad del desarrollo socio-económico en relación con los esquemas conceptuales sobre los que están trazados los Planes de Desarrollo Urbano.

Asimismo, no puede desconocerse que la situación urbanística de 15 ó 20 años atrás, era realmente mucho más estática que la actual y que el dinamismo de las ciudades y el propio desarrollo ha contribuido decisivamente al cambio, ya que como ocurre en todo proceso e crecimiento económico, especialmente en sus primeras etapas, se han producido los conocidos fenómenos acumulatorios urbano-industriales y las corrientes migratorias internas que los acompañan, incidiendo de forma rápida y contundente en la red urbana existente que se ha encontrado así sometida en poco tiempo a una presión anteriormente inesperada.

Como una explicación más a la realidad insatisfactoria del desarrollo urbano, en términos generales, es ineludible la referencia la desajuste entre las estructuras administrativas del urbanismo y las exigencias de esta compleja y conflictiva parcela del interés general. La necesaria unidad de dirección, de objetivos y de programación, no está, en la mayoría de los casos, garantizada a ningún nivel administrativo en relación a su incidencia en lo territorial, en la ordenación espacial.

Asimismo, el afrontar el problema del mercado del suelo es preciso distinguir claramente dos cuestiones: una, se refiere a la existencia del mercado de precios excesivamente altos y otra distinta, es la que atañe a la distribución de los precios entre el propietario y la colectividad. Las dos preguntas claves en esta

materia son las siguientes: ¿Cuáles de las rentas (rendimiento agrícola, urbanización, edificabilidad, situación, escasez, etc.) pueden y deben ser reducidas o eliminadas por carecer de justificación económica? y, ¿Qué parte del precio debe percibir el propietario y cual la colectividad?

Si nos referimos al costo excesivo del suelo, en una primera aproximación no será difícil convenir que los precios del suelo urbano justifican la creciente preocupación por el problema, el cual, abandonado a su propia dinámica las más de las veces, tiende a agravarse. El proceso de concentración urbana en las áreas metropolitanas (adonde la población es atraída, sobre todo, por los mejores niveles de servicios y por salarios más altos) augura un alto crecimiento de la demanda de suelo en donde su oferta es limitada. Los estudios demuestran un continuo crecimiento de los precios, tanto en la Europa Occidental como en las grandes aglomeraciones de Norte América y América Latina.

Sin embargo, son significativas las conclusiones de la doctrina en el sentido de hacer una distinción entre propiedad y uso del suelo. Al reconocer que los derechos de propiedad absoluta han sido ya eliminados y restringidos por la sociedad en muchos países, se llegó a la conclusión de que esta distinción era fundamental para controlar el uso del suelo, impedir su especulación y promocionar nuevos tipos de propiedad, así como para decidir qué derechos corresponden a la sociedad y cuales el individuo⁸.

Es absolutamente indispensable un marco jurídico adecuado a una política urbanística que resulte acorde con las necesidades del presente y de un futuro a mediano plazo, donde queden establecidas unas líneas maestras que orienten el crecimiento previsto de la población urbana en las mejores

8 Véase El porqué de una reforma, publicación del Ministerio de la Vivienda, Madrid 1.972, p. 13 a 16, 20 a 21.

condiciones posibles, tanto desde el punto de vista social como del económico.

La urbanística no es solo una manifestación de la sociedad civil, sino también una disciplina fundamental de la cultura moderna. A tal efecto, no progresa únicamente mediante reformas legislativas, sino también a través del desarrollo cultural en el ámbito de la opinión pública.

Es necesario llevar la discusión mucho más allá de las cuestiones sobre el régimen de propiedad del suelo, extendiéndola a los problemas de la ordenación territorial moderna y dedicando mayor interés a las cuestiones inmediatas de la vida urbanística cotidiana.

En realidad, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca, así como el establecimiento de más estrechas relaciones entre estas y las disciplinas afines. Sería peligroso, por ejemplo, subvalorar la importancia de los problemas de normativa y de actuación que deciden la práctica urbanística de cada día, los cuales pueden y deben afrontarse en el terreno de las modificaciones parciales, de las correcciones transitorias, preparando así poco a poco las más completas y satisfactorias transformaciones.

Esta perspectiva implica la necesidad de distinguir en el ámbito municipal la intervención urbanística parcial que puede concretarse tanto en la precisa definición arquitectónica como en la elasticidad de la actuación referente al ensanche urbano de la intervención urbanística general, dirigida, sin esquematismo, hacia una especialización en el uso del suelo con el objeto de enriquecer todo el territorio y no solo algunas zonas particularmente explotadas.

Es el momento para difundir la mayor dimensión de la planificación urbanística, apuntando decididamente hacia la región. Esta ampliación de la dimensión del plan ha sido

preparada durante muchos años de experiencia y de tentativas, como en el caso de Italia, y se presenta como la inevitable conclusión práctica y teórica de hoy día.

B. La administración de servicios especiales en las grandes ciudades

Los transportes son uno de los servicios públicos más típicamente metropolitanos. Es importante analizar los distintos tipos de transporte, la coordinación, los efectos de las inversiones, entre otros. Así, los transportes y las comunicaciones están sometidos a los penosos esfuerzos que impone el desequilibrio cada día mayor, entre la demanda siempre creciente y unos sistemas insuficientes y hay dudas de que el retraso pueda ser superado. En todos los sitios y a consecuencia del mismo crecimiento, las poblaciones cambian inevitablemente de carácter y de comportamiento.

Entre los más grandes problemas metropolitanos, están la falta de coordinación de los transportes y una circulación cada día más congestionada. Como resultado, se producen unas pérdidas económicas y de producción considerables⁹.

Quizás, nuevas consideraciones en relación al transporte urbano pueden ser:

1. La consideración del transporte como el de un conjunto de actividades estrechamente ligadas entre sí.
2. El reconocimiento de que la utilización del terreno y las características sociales y demográficas, así como la facultad de escoger y de usarlos, son factores que deben tenerse en cuenta en la determinación de los medios de transporte urbano.

⁹ Es importante el claro enfoque de LABASSE, Jean, sobre los problemas del transporte y la circulación urbana en *La Organización del Espacio*, Madrid, IEAL, 1.973, p. 406 a 423.

3. La apreciación de la influencia del transporte en el desarrollo de las ciudades y regiones metropolitanas.
4. Aceptar el hecho de que la planificación del transporte no puede concebirse más que a escala metropolitana.

Con relación a **la construcción de viviendas** se trata de una acción de la Administración cuando, por las razones que sean, resulta insuficiente la iniciativa privada para atender las demandas de la sociedad que reviste una extraordinaria importancia precisamente en las grandes concentraciones urbanas, donde el fuerte índice inmigratorio y el proceso de crecimiento natural de tan grande masa de población, puede llegar a hacer incluso angustioso el problema de habitaciones dignamente acondicionadas. Prescindiendo de otras consideraciones, esta puede ser ya una razón suficiente para que la Administración encargada de atender ese servicio sea la correspondiente del área metropolitana.

Otros servicios que son objetos de administración especial en las grandes ciudades son, casi siempre y entre otros, los referidos a abastecimiento de aguas, promoción del turismo y localización industrial.

III. SOLUCIONES DE CARÁCTER POLÍTICO PARA GRANDES CONCENTRACIONES URBANAS

Al intentar exponer las ideas sobre el tema del gobierno de las grandes ciudades, consideramos importante partir del examen de las circunstancias concretadas en factores y funciones que dan una fisonomía especial a una porción del territorio que sirven de base a un asentamiento humano y que marcan con caracteres distintos los rasgos del sistema de gobierno del mismo para que puedan configurarse con el de un área metropolitana. Puede recogerse algunas conclusiones previas: la imposibilidad, o por lo menos la gran dificultad, de la transfe-

rencia automática de los sistemas de gobierno de un territorio determinado a otro, incluso dentro del mismo país y, por otra parte, lo difícil del mantenimiento indefinido, sin modificaciones, de los sistemas convencionales de gobierno que han evolucionado históricamente bajo condiciones muy diversas.

Afirman con gran acierto García de Enterría y Cortiñas Peláez¹⁰ que los problemas del área metropolitana de la segunda mitad del siglo XX no solo implican dificultades de funcionamiento administrativo, sino también de estructuración administrativa. La organización administrativa impone la consideración indisoluble de los dos aspectos que con tanta razón señala la Real Comisión británica en la Organización de lo local de 1966-1969 al estudio de la actividad prestacional (cometidos metropolitanos y su financiación) acompaña y precede el estudio orgánico de la democracia metropolitana. Se afirma que hay que trasplantar a los sistemas de gobierno metropolitano los principios que informan la organización de la vida política del país. Sin duda que un adecuado sistema de gobierno está en la base de la solución de los intrincados problemas de las áreas metropolitanas. Es importante, en primer lugar, examinar las circunstancias que influyen sobre la configuración de un área metropolitana y que permiten definirla como tal, establecer sus extensiones territoriales y las funciones que debe realizar.

Entre esas circunstancias está el aumento de población de un área metropolitana, influido por una serie de factores que pueden actuar sobre ella favorable o desfavorablemente y entre las cuales se señalan las siguientes:

10 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y CORTIÑAS PELÁEZ, León. "Organización Administrativa de las Áreas Metropolitanas", en *V Congreso Hispano-Luso-Americano Filipino de Municipios*, t. II, Madrid, I.E.A.L., 1970. CORTIÑAS PELÁEZ, I. "Una reflexión político-administrativa sobre las Áreas Metropolitanas en América Latina", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público, U.C.V., Vol. I, ccas., 1.971. pp. 159 a 191.

- a) Medio Geográfico: el mismo condiciona los asentamientos humanos, las poblaciones y pueden señalar fronteras físicas.
- b) Situación Demográfica: las perspectivas de la misma y los movimientos migratorios de la población influyen al determinar distintos niveles sociales, movimientos diarios de población y diferentes posibilidades financieras entre sus habitantes.
- c) Condicionamientos Financieros: son ocasionados por el aumento de la población y el de las funciones del gobierno metropolitano. A la par que, junto con el aumento de gastos, son los mejores exponentes de la transformación.

La gran densidad de la población, las complicaciones en los servicios, la gran extensión del territorio, las dificultades de los transportes, son todas las características propias de las áreas metropolitanas, por lo cual, las funciones metropolitanas, también están investidas de particularidades que los son propias. Por lo mismo, la explosión urbana impone la determinación de una materia metropolitana distinta de la municipal y por lo tanto, la atribución de las competencias será consecuencia del nivel de los cometidos y de la estructura orgánica adoptada. Este es uno de los problemas más difíciles, en el cual ninguna generalización puede ser realizada.

En cuanto a los sistemas de gobierno, imperan en la actualidad dos posiciones que podrían concretarse en unidad de poder o duplicidad, es decir, lo que se ha llamado sistemas monistas y dualistas en cuanto a los órganos de gobierno.

Los Sistemas Dualistas implican que las competencias en materias definidas como de carácter local metropolitano, se distribuyen entre delegaciones del poder central y órganos locales, ejemplo: las soluciones francesas de 1959. distrito de la

región de París de 1961 y las Comunidades Urbanas de 1966 en las que se produce la separación de funciones, atribuyendo la legislativa y de control a un órgano pluripersonal electo y la administrativa a un órgano unipersonal designado, que encarna ambiguamente tanto al poder central como al local. Roma y Bruselas han tenido regímenes parecidos. Las tendencias actuales son favorables, por el contrario, a soluciones diferentes.

Los Sistemas Monistas se manifiestan con tendencias diferentes, según los principios políticos del país en que se aplique; pero en todos, sus estructuras descansan no sobre una división entre organismos gubernamentales y organismos autónomos, sino por el contrario en una atribución completa de competencias metropolitanas a los organismos autónomos de carácter local. Por supuesto que todo ello sin perjuicio de la supervisión ejercida por los organismos superiores que representan los intereses generales de la Nación.

Por su parte, las estructuras del Gran Londres y de las ciudades norteamericanas, siempre afirman el carácter electivo de las autoridades metropolitanas cuya separación orgánica en dos niveles corresponde estrictamente al diverso ámbito territorial de la respectiva actividad prestacional.

En síntesis, tenemos que mientras el criterio francés sigue el clásico esquema político liberal, el criterio anglosajón se rige por la economicidad de los servicios respectivos: sin embargo, paradójicamente, el primero quiebra la base democrática del sufragio, el cual se ve reafirmado por el segundo donde se concilia la exigencia de una auténtica descentralización democrática con las de una eficaz prestación de los cometidos metropolitanos.

Los criterios para la constitución política de los órganos de gobierno, pueden plasmarse sustancialmente en dos soluciones:

1. Gobierno a un nivel

La solución de un solo gobierno para el área metropolitana implica la fusión de las unidades gubernamentales existentes, por medio de la anexión o consolidación en favor de una sola autoridad fundamental que se extiende a toda el área metropolitana.

En los últimos años esta práctica se ha utilizado muy pocas veces por diversas consideraciones: la resistencia que se encuentra en los municipios y en los ciudadanos para aceptar esta fórmula de gobierno; las dificultades que entraña para la participación de los ciudadanos en el gobierno local por la gran dimensión del área, lo lejano de los problemas y el ver desaparecer los vínculos que los ligaban con la colectividad a que pertenecían; porque impone el sustituir la desaparición de esas colectividades por unos distritos u órganos que cumplen su papel y puedan agruparles; porque dada la extensión creciente de las grandes áreas el proceso de absorción sería inacabable; y porque conduce a una concepción del Urbanismo que impulsa a una ciudad a que se extienda, sin dejar soluciones de continuidad entre ellas y los otros municipios, contrario a los criterios que inspiran el urbanismo actual.

2. Gobierno a dos niveles

La federación metropolitana es la más importante de la solución de dos niveles, en la que existen unidades de gobierno local que quedan sustancialmente como estaban o que se ven sujetas solo a modificaciones parciales, si bien se crea un nivel de gobierno metropolitano completamente nuevo para proyectar en zonas más amplias la planificación, coordinación y ejecución de los servicios dentro del área.

En este sistema, las funciones municipales están fuertemente descentralizadas a nivel de unidades administrativas locales en los límites mismos de la federación. El órgano

central está provisto de poderes considerables. Este sistema ha sido particularmente aplicado en muchos países después de la segunda gran guerra y hay un gran número de áreas que utilizaron esta solución. Algunos de los programas más importantes se encuentran en Tokio, Toronto, Miami, Londres y París, si bien en esta última ciudad con la complicación de una mezcla de funciones con órganos de la administración del Estado.

Las varias experiencias realizadas han traído al primer plano la solución metropolitana federalista. El federalismo metropolitano¹¹ se parece bastante al federalismo a nivel nacional; el poder central tiene las atribuciones que se le confieren en la ley por la que se establece el régimen federal y los entes locales prosiguen ejerciendo aquellas competencias usuales, salvo las que se han sido traspasadas al nuevo organismo central.

3. Distritos especiales para el desarrollo de determinados servicios

Las dos soluciones indicadas anteriormente, han sido preparadas o combinadas a través de los Distritos Especiales (o autoridades de área o únicas), experiencia de gran importancia en los últimos años para desarrollar servicios de agua, de transporte, de educación, entre otros. Si bien es evidente que este tipo de solución puede significar una respuesta inmediato a los problemas metropolitanos, su valor a largo plazo es más discutible porque implican una sustitución de la fragmentación funcional, ocasionada por el hecho de que aun cuando pueden proporcionar los medios para la administración, a escala metropolitana, de los servicios especializados, crean nuevos problemas de coordinación funcional entre los diferentes distritos.

Han surgido muchos intentos de solución a la coordinación de las áreas metropolitanas con los órganos del Estado,

11 JONES, Victor *"Metropolitan Government"*, Chicago, university of Chicago Press, 1.942. BANFIELD, E. C. *Urban Government*, New York, 1961.

sobre todo por lo costosos que son sus servicios. Analizando los múltiples caminos de respuesta, puede concluirse en:

- La necesidad de actuar, pero no de cualquier forma y con precipitaciones.
- Que las alternativas que se plantean no tienen por qué ser excluyentes entre sí, ya que en un mismo plan pueden encontrarse, simultáneamente, una fórmula federativa dentro de la cual conserven su autonomía los municipios, y convenios entre ellos y la administración central o con el sector privado (concertación) para la mejor gestión de ciertas funciones.
- Se recomienda plantear con toda claridad las fórmulas que requieran la aprobación del electorado.
- Por último, la importancia de crear un sistema eficaz de relaciones públicas, como medio para lograr la integración de una vida comunitaria metropolitana.