



# Información Jurídica

Por José Luis González-Berenguer

1. El legislador español lleva muchos años vacilando al calificar jurídicamente la respuesta a dar a ese apasionante reto que son las grandes aglomeraciones urbanas. Hasta no hace mucho no se sabía si las figuras organizativas que se creaban iban a ser entes locales (tal como las calificaba la disposición transitoria cuarta de la Ley del Suelo de 1956) u órganos del Estado (tal como las calificaba el primer Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda). Aunque de hecho en los cuatro casos conocidos las figuras dichas funcionaron siempre como órganos estatales, la duda surgió de nuevo al elaborarse los proyectos de Ley de Régimen Local a partir de 1972. Y así tanto el proyecto Garicano como el proyecto García Hernández calificaban sin vacilar a este tipo de organización como entes locales (Municipalidades Urbanas el primer proyecto, o Entidades Municipales Metropolitanas en el segundo), mientras que los sucesivos proyectos de Ley del Suelo las calificaban de órganos estatales, encomendando incluso al Gobierno la posibilidad de que se extendiera el régimen de Area Metropolitana, ya vigente en cuatro casos, a otros similares.

El hecho de que tal encomendación haya desaparecido del texto definitivo de la nueva Ley urbanística, y el hecho de que para el caso de Barcelona lleve ya muchos meses funcionando un auténtico ente local, nos dice que finalmente ha ganado la partida la tesis municipalista, y que tarde o temprano la actual Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid acabará siendo sustituida por la Entidad Municipal Metropolitana de Madrid.

La finalidad de estas líneas es recordar lo que la doctrina urbanística, principalmente extranjera, está diciendo respecto a los datos radicales que jurídicamente definen un Area Metropolitana; recordar la medida —la escasísima medida, y así nos ha ido— en que tales datos se han observado en los casos españoles; y recordar la conveniencia de que en el caso madrileño, tales tesis doctrinales, ampliamente refrendadas por la experiencia, sean tenidas en cuenta al objeto de no reincidir de nuevo en los reiterados errores que (incluso en el reciente caso de Barcelona) viene cometiendo el urbanismo.

2. Las notas que definen jurídicamente el fenómeno sociológico conocido por «Areas Metropolitanas» son fundamentalmente éstas: un Area Metropolitana es una aglomeración urbana para cuyo gobierno es precisa la aparición de órganos a dos niveles: un

órgano de alto nivel al que se encomienda las incumbencias coordinadoras y de ejecución de servicios que desbordan las posibilidades de los órganos inferiores; y un conjunto de órganos de bajo nivel capaz de desempeñar otra serie de incumbencias y sometido a la potestad coordinadora del primero. Hay que dar un paso más y decir que la anterior definición se concreta en dos aspectos: un reparto adecuado entre ambos tipos de órganos en cuanto a la prestación de servicios; y un control efectivo de la ejecución del planeamiento, control que se pone en manos del órgano coordinador, ya que la ejecución está en manos de los órganos del nivel inferior.

Es decir, sin una efectiva prestación de servicios a dos niveles, y sin la potestad de revocación de licencias en manos del órgano de nivel superior, no puede decirse que el legislador haya dado una respuesta al fenómeno Area Metropolitana.

3. Lógicamente la primera de las características que para un jurista define un Area Metropolitana es su organización. Ante la evidencia de que la organización tradicional municipal no sirve frente a un desafío como el que supone aglomeraciones urbanas que rebasan ciertas cifras (por ejemplo, los 250.000 habitantes), es preciso pensar en un tipo organizativo diferente.

Esta organización tiene que atender a dos principios: el de coordinación y el de inmediatividad. Para lo primero es precisa la existencia de un órgano con potestades cuya área geográfica es la totalidad del conjunto. Para lo segundo es precisa la existencia de otros órganos a los que también se atribuyen ciertas potestades territorialmente circunscritas a las Areas menores.

Naturalmente que en virtud del principio de eficacia será preciso articular adecuadamente unos y otros órganos de manera que el ejercicio de sus respectivas potestades resulte coherente. Es indudable que el conjunto integra el Ayuntamiento.

3.1. Los cuatro casos que pudiéramos llamar «tradicionales» de Areas Metropolitanas españolas están tan pésimamente resueltos desde el punto de vista de su organización (como ya dijimos se trata de meros órganos estatales absurdamente integrados), que no vale la pena extenderse sobre ello. Son ejemplos claros de lo que no se debe hacer. Es de justicia señalar el merísimo esfuerzo que dentro de este marco está llevan-

do a cabo el equipo hoy al frente del Area de Madrid.

3.2. El por tantos conceptos ejemplar Proyecto de Ley de Régimen Local debido a la época del Ministro Garicano abordaba el problema organizativo con gran (probablemente, con excesiva) minuciosidad. Distinguía, en efecto: a) Entidades Municipales de ámbito comarcal, subdistinguiendo, a su vez, el tipo «Municipio en expansión», con plan de ordenación y régimen de servicios aplicables al núcleo central y su zona de influencia, y «Municipio-comarca», sin núcleo central y regido por una Comisión de Gobierno integrada por todos los municipios afectados, que ceden a aquella sus competencias no privativas. b) Municipalidades Metropolitanas. Subdistinguiendo también aquí las figuras siguientes: a') Comunidades metropolitanas, caracterizadas por la existencia de núcleos periféricos de crecimiento equivalente al central y regidas por un Consejo integrado proporcionalmente por todos los afectados de la respectiva población. b') Municipios capital de territorio metropolitano, caracterizados por la existencia de un poderoso núcleo central y regidos por un Consejo integrado mayoritariamente por representantes del núcleo central. c') Administración provincial del territorio metropolitano, figura prevista para el caso de que el territorio dicho y el de una provincia coincidieran, lo que daba lugar a la aparición de un Consejo rector integrado en el seno de la Diputación Provincial.

3.3. El Estatuto actualmente en trance de articulación, tras definir, con gran corrección, lo que es el fenómeno Area Metropolitana, dice que «se regirá por un Consejo Metropolitano elegido por todas las Corporaciones Municipales afectadas y por la Diputación Provincial respectiva, y al que corresponderá señalar las directrices generales de la actuación de la Entidad y la adopción de los acuerdos de mayor importancia... El Consejo nombrará de su seno una Comisión Administrativa cuya composición se determinará y a la que se incorporarán los Directores de Servicios y los Jefes de los Servicios Generales... las Entidades Municipales Metropolitanas tendrán siempre el carácter de organismos de la Administración Local...»

3.4. Finalmente, el Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974, para el caso del Area de Barcelona, ha creado para regir la Entidad que al efecto surge una organización reflejo de la prevista en el Estatuto acabado de citar, e integrada por los mencionados Consejo y Comisión, además de por una Geren-

cia. Desgraciadamente —y esto debe ser evitado en el caso de Madrid— sucede que no todos los Ayuntamientos están presentes en el Consejo, y que éste en definitiva tiene representación minoritaria de la capital.

4. El tema de la prestación de servicios viene siendo tratado en los casos españoles con una timidez realmente desconcertante.

4.1. Así, por ejemplo, la Ley de Bilbao de 1 de marzo de 1946 somete toda la comarca a la autoridad de un Consejo General, cuya competencia se extiende a la aprobación de reglamentos y ordenanzas generales (art. 5, a); a la autorización de los servicios de transportes (artículo 5, g). Las potestades específicas que la Ley encomienda al Ayuntamiento de Bilbao son fundamentalmente éstas: la de promover las anexiones de municipios circundantes (artículo 18) y la de gozar de preferencia dentro de la comarca con relación a los servicios de transportes, para crearlos, explotarlos, anticipar su reversión e inspeccionarlos, en todo caso.

4.2. En el caso de Valencia la similitud en contenido con las previsiones vistas para el caso de Bilbao es absoluta. Las competencias de este Consejo son, como en Bilbao, la aprobación de reglamentos y ordenanzas generales; la aprobación de presupuestos de obras que realiza el Consejo; la autorización de los servicios de transportes (art. 20).

4.3. En el supuesto barcelonés anterior a la actual Entidad Municipal Metropolitana, el talante del legislador, más audaz y operativo que en los dos supuestos anteriores, fue sin embargo insuficiente. Recordemos la exposición de motivos de la Ley de 26 de mayo de 1960, llamada Ley Especial del Municipio de Barcelona. Dice así: «Las grandes ciudades, con su acusada personalidad, ejercen un manifiesto influjo sobre las entidades locales que se encuentran en su proximidad. En una primera etapa de esta cuestión predominaron criterios de marcado signo absorcionista y así pudo verse como a la urbe se incorporaba un número creciente de los municipios que la circundaban. Mas también se ha visto que no es éste el sistema más aconsejable, y se ha pensado con certera visión que, si el problema fundamental era el de la gestión de los servicios comunes, resultaba mucho más eficaz la creación de un órgano mancomunado para la gestión de los mismos, manteniendo en los demás la personalidad de las entidades locales afectadas y evitando los graves inconvenientes que se derivan de la expansión de un municipio con amplitud desmesurada.

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

El Reglamento de la Ley anterior, de fecha 3 de diciembre de 1964, contiene la primera enumeración española de cuáles son los servicios que deben encomendarse al órgano de máximo nivel (en el caso de Barcelona, a la

llamada Comisión de Gobierno de Urbanismo y Servicios Comunes). Obsérvese que la enumeración que sigue residencia en dicho órgano los servicios reticulares, así como los que requieren fuerte inversión y son de prestación intermitente. La enumeración, según el Reglamento de 1964, de servicios a prestar por la Comisión en cuestión era ésta:

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

Sin duda el tratamiento más lúcido en materia de servicios al hablar de Areas Metropolitanas españolas se contiene en los artículos 10 del Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974, creador de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, y 28 y 30 de su Reglamento. El primero y el último merecen ser transcritos íntegramente, y dicen así:

«Artículo diez. Uno.—A los efectos del plan coordinado de establecimiento y prestación de servicios públicos que ha de aprobar el Consejo, se entenderá que son servicios de interés metropolitano los que se extiendan, con unidad de explotación o de destino, a varios Municipios comprendidos en el ámbito de planeamiento metropolitano, aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal.

Dos.—En especial se considerarán servicios públicos de interés metropolitano, cuando concurren las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, los siguientes:

- a) Transportes.
- b) Abastecimiento de aguas.
- c) Evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Suministro de energía eléctrica y gas.
- e) Fomento de la vivienda.
- f) Destrucción y tratamiento de basuras.
- g) Servicios funerarios con inclusión de cementerios.
- h) Extinción de incendios.
- i) Mataderos y mercados centrales.
- j) Cualesquiera otros análogos complementarios.

Tres.—La Corporación Municipal Metropolitana, en relación con el establecimiento o prestación de los servicios de interés metropolitano, tendrá las siguientes facultades:

- a) Promover la constitución de Mancomunidades de Municipios.
- b) Constituir, en común con los Ayuntamientos, entes de gestión.
- c) Establecer consorcios con los Ayuntamientos afectados o con el Estado u otros entes públicos.
- d) Informar los expedientes de constitución de Mancomunidades, entes de gestión y consorcios, cuando no haya intervenido en su promoción.
- e) Asumir el establecimiento o prestación del servicio, previa audiencia durante un mes de las Corporaciones Municipales afectadas. El acuerdo de la Corporación podrá ser recurrido por los Ayuntamientos ante el Ministerio de la Gobernación.

- f) Prestar asistencia técnica a los Municipios, y, en todo caso, inspeccionar los servicios de interés metropolitano.
- g) En materia de transportes mecánicos por carretera, ejercer las competencias que la legislación especial atribuya a la Administración del Estado, siempre que se trate de servicios cuyo itinerario se desarrolle en su totalidad en el ámbito de planeamiento metropolitano.

Artículo treinta. Uno.—La Corporación podrá asumir las facultades de intervención administrativa que correspondan a los Ayuntamientos integrados en la misma en aquellos servicios de particulares, como el de auto-taxis, destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa.

Dos.—Tales facultades de intervención se regularán mediante normas que aprobará el Consejo Metropolitano y que se sujetarán a las prescripciones del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y disposiciones complementarias».

4.4. Por último, y para terminar el relato de la situación española vigente hasta la aparición del Estatuto Local, recordemos el caso de Madrid. La situación aquí, al respecto, es sencillamente desoladora. Ni un sólo servicio ha sido prestado nunca por el órgano de máximo nivel. La Ley de 2 de diciembre de 1973 es de una pobreza total al respecto. Su Reglamento decía en el artículo 31 lo siguiente: «La Comisión tramitará los expedientes relativos a la creación y dotación de servicios comunes a los Ayuntamientos cuando éstos no puedan ejecutarlos o tengan interés común o general, como asimismo a la realización de los servicios de interés local que el Estado atiende en el régimen común, como Culto, Sanidad, Asistencia Social, Cultura, Turismo, Industria y otros semejantes, cuando la gestión coordinadora o unificada de los mismos se estime de mayor eficacia administrativa o social.

A tal fin la Comisión del Area, con audiencia de los Departamentos, Corporaciones o Entidades interesados, instruirá expediente acreditativo de las circunstancias concurrentes y, previa aprobación del Pleno, elevará propuesta al Gobierno, a través del Ministerio de la Vivienda, en que constará el organismo estatal, provincial o municipal al que estime debe encomendarse la ejecución, o la forma especial en que haya de llevarse a cabo ésta.

El Gobierno acordará la forma, condiciones y medios económicos con que haya de realizarse la gestión, incluso su financiación mixta, o la aplicación preceptiva de fondos presupuestarios, si procediere.

Se autoriza la creación en el seno de la Comisión del Area de los órganos especiales de gestión conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del presente Reglamento».

4.5. Añadamos a ello que el proyecto Garicano aludía reiteradamente al tema del reparto competencial en los dos niveles conocidos para la prestación de servicios. Y así la base 18, al regular las Entidades Municipales de ámbito comarcal, hablaba de la «organización en común en los servicios municipales», y la base 27, reguladora de las competencias metropolitanas, decía que entre éstas estaba «el establecimiento, dirección, prestación e inspección de los servicios de interés metropolitano entre los que se entenderán incluidos los siguientes» (y aquí una enumeración prácticamente idéntica a la ya vista en el caso del Reglamento del Ayuntamiento de Barcelona).



4.6. El actual Estatuto de Régimen Local hoy en trance de articulación dice en su base novena que el Gobierno fijará por Decreto, con audiencia de las entidades interesadas, cuáles serán los servicios que han de quedar a cargo de la Entidad Municipal Metropolitana.

5. Como ya se dijo en el punto dos, un aspecto esencial definidor de una Entidad Metropolitana es el relativo al control del planeamiento. Hemos llegado aquí al muy importante tema que yo vengo llamando «Desmitificación de las Licencias».

Efectivamente, estoy convencido que uno de los más graves males que aquejan al urbanismo español lo constituye la idea, universalmente admitida, de que la licencia, una vez autorizada, y cualquiera que sea la improcedencia de la misma, es absolutamente inatacable.

Es preciso recordar cuál ha sido la trayectoria sufrida por este importante tema.

Hay que comenzar diciendo que la estructura del sistema español de planeamiento y su control ha quedado establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en base a dos postulados fundamentales, a saber: Por un lado el contenido del Plan queda íntegramente en manos de la Administración Central (interpretando así erróneamente el antiguo artículo 32, hoy 41, de la Ley del Suelo, que sólo autoriza al órgano central para señalar deficiencias y subsiguientes modificaciones que proceda introducir). Por otro lado la ejecución del Plan y el control de esta ejecución quedan íntegramente en manos locales (al estimarse derogado el antiguo artículo 212 de la Ley del Suelo, tesis ésta a la que reconozco que han contribuido mis escritos en gran medida). Pero ambas tesis son equivocadas. En un urbanismo razonable deben ser superadas. Yo creo que, precisamente al regularse las Areas Metropolitanas del modo que ahora van a serlo, uno y otro mito se derrumban. En efecto, precisamente en las Areas Metropolitanas desaparecen en buena parte la bipartición Estado-Entes Locales, en orden a la determinación final del contenido del Plan (ya que a partir de ahora en las Areas Metropolitanas un ente local —el Consejo Metropolitano— aprueba definitivamente los planes parciales). Y precisamente de las Areas Metropolitanas va a desaparecer el mito de la intangibilidad de las licencias, puesto que se pone (al menos así lo dicen las leyes aparecidas) en manos del Consejo Metropolitano la potestad de revocarlas, encomendándose así lo que yo llamo «El Control del control del Plan».

Creo que es justo reconocer que el tema ha preocupado al legislador español desde siempre. Ya el Reglamento de Servicios Locales en su artículo 16 estableció cuatro cauces para la eliminación del mundo del Derecho de las licencias de obras improcedentemente otorgadas. Estos cauces son: el error (sin distinción entre el error de derecho y el error de hecho, lo que da una gran amplitud al supuesto); el cambio de criterio administrativo (cambio que el Tribunal Supremo muy sabiamente ha dicho que para no incurrir en desviación de poder debe estar contenido en un Plan de Ordenación sobrevenido); el incumplimiento de condiciones (que en rigor equivale a la carencia de licencia, puesto que ésta está otorgada por una actuación configurada tal como el condicionado dice, y en la práctica lo que se lleva a cabo es una acción diferente); y la aparición de circunstancias que de haber existido a la sazón hubieran justificado la denegación de la licencia.

Pues bien, la especificidad del tema está

en que en los dos primeros supuestos la retirada de la licencia comportaba una indemnización de daños y perjuicios, lo que evidentemente acercaba a esta figura a la de la expropiación. Pero esta potestad se residenciaba en las mismas personas administrativas que habían otorgado la licencia, lo que planteaba un doble obstáculo: el consistente en la fuerza inercial tendente a no rectificar, que todos llevamos dentro, y el derivado del pago de la indemnización. Lo primero se hubiera obviado haciendo surgir legislativamente una potestad de revocación en manos diversas de las que otorgan la licencia que se elimina; lo segundo se hubiera superado remitiendo la regulación de la indemnización a los principios que informan la teoría de la culpa. Y mientras una cosa y otra no existieran, las licencias devenían intocables.

No ignoro que lo primero tenía, en teoría, cauces en el Derecho español, ya que las licencias podían ser eliminadas por los Gobernadores Civiles en el ejercicio de su potestad de suspensión de acuerdos; y por los Tribunales en el ejercicio de la potestad revisora jurisdiccional. La práctica nos dice, sin embargo, que ambos cauces eran inoperantes. Se imponía la creación de un mecanismo que permitiera a algún órgano de la propia Administración mediatizar la conducta de los entes locales al otorgar licencias. Y por supuesto tal órgano debería tener carácter local.

Durante mi actuación como miembro de la Comisión Jurídica Asesora de textos legales del Ministerio de la Vivienda, tuve ocasión de examinar junto con mis compañeros de dicha Comisión tan importante tema. Tengo en la mano las actas de aquellas reuniones, reveladoras de la gran atención que al mismo se prestó, y del proyecto de Decreto que intentaba acabar con la intocabilidad de las licencias, muy especialmente referida a los casos de Madrid y Barcelona.

En los supuestos de las cuatro Areas Metropolitanas españolas, se ha abordado también aunque muy insuficientemente el problema.

5.1. Así en el caso de Bilbao es competencia del Consejo General el otorgamiento de licencias cuando éstas sean contrarias a las previsiones del Plan y tengan mero carácter provisional (claro anticipo del artículo 47.2 de la Ley del Suelo, contenido en el artículo 14 de la Ley de Bilbao); el otorgamiento de licencias para edificaciones en zona urbanizable, carentes de los servicios de vialidad (artículo 19); y el otorgamiento de licencias para toda clase de parcelaciones (artículo 17).

5.2. Idéntica a Bilbao es la regulación de Valencia.

5.3. En el caso de Madrid (seguimos aquí el trabajo de la ya aludida Comisión), en el artículo 3, párrafo 3, de la Ley del Area se dispone con carácter general que «la actuación urbanística de las Corporaciones Locales, Entidades y particulares se someterá a la fiscalización de la Comisión del Area Metropolitana en los términos prevenidos en esta Ley», y de forma más concreta en el artículo 6, apartado d) entre las competencias del Area figura «fiscalizar el cumplimiento del Plan General de Ordenación y, en su consecuencia, comprobar que las obras se ejecutan con arreglo a aquél. En su caso adoptará las medidas prevenidas en el artículo 171 de la Ley del Suelo». Estos preceptos de la Ley hallan su más concreta especificación en el artículo 6 del Reglamento bajo el título «Fiscalización de actuaciones urbanísticas», donde se regulan los siguientes medios instrumentales:

a) El Delegado del Gobierno tiene facultades para «ordenar la paralización de las obras y derribo de las realizaciones en contradicción de los planes aprobados conforme a los artículos 171 y 212 de la Ley del Suelo y a la Ley de 2 de diciembre de 1963; asimismo podrá imponer multas en la cuantía señalada en el artículo 215 de la Ley del Suelo». Este precepto, el 7 del Reglamento, supone pese a la remisión a los preceptos de la Ley del Suelo una modificación importante de los mismos. En efecto, el artículo 171 (hoy artículo 184) sólo autoriza a la Comisión Provincial y a su Presidente para suspender las obras, pero debe ser el organismo competente para otorgar la licencia, en el plazo de dos meses, el que decida sobre la demolición o legalización de las obras. Aquí dicha facultad se otorga directamente al Delegado del Gobierno en el Area, prohibiéndole además el párrafo 3 de dicho artículo legalizar las obras mediante multa.

b) El artículo 8, bajo el epígrafe «Inspección y sanciones», contiene una prescripción de gran importancia: «el Delegado del Gobierno señalará a los respectivos Alcaldes las infracciones que los Servicios de la Comisión del Area observaren; y acordará por sí o encomendará a aquéllos si procediere la adopción de remedios necesarios». Con ello queda perfectamente subrayado la acentuación de las facultades de tutela.

c) El artículo 38 respecto a la ejecución del Plan General de Ordenación, en su párrafo 2, dice que «la fiscalización y vigilancia se llevará a cabo por dicha Comisión en fases de aprobación de desarrollo del planeamiento y de ejecución de las obras en la forma prevenida en este Reglamento».

d) Por su parte, el artículo 39 del Reglamento precisa que «no se autorizará, ni en su caso se ejecutará obra alguna que no esté de acuerdo con el planeamiento aprobado», y si se concediere licencia contraria al planeamiento, «se exigirá responsabilidad conforme a la legislación de Régimen Local». Finalmente, el artículo 52 prevé la posibilidad de que, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo, la Comisión del Area y los Ayuntamientos puedan proceder a la revisión de oficio de los actos nulos o anulables, especificando que el procedimiento podrá iniciarse por acuerdo del órgano que dictó el acto, a requerimiento del Area o a instancia de cualquier particular; la iniciación del expediente implicará la suspensión del acuerdo.

Como puede observarse, este artículo supone un gran avance en relación con los preceptos de la Ley del Suelo de 1956, al posibilitar la revisión de oficio. No obstante, todavía plantea por su deficiente redacción algún problema: Efectivamente, en el párrafo 1 del artículo se faculta al Area Metropolitana para proceder a la revisión de los actos, contrarios a la Ley, pero en el párrafo 2 al señalarse la iniciación del expediente señala que éste puede incoarse o por acuerdo del órgano que dictó el acto o a requerimiento de la Comisión del Area. Ello demuestra que la Comisión del Area puede revisar sus propios actos, pero no por sí misma proceder a la revisión de los actos municipales. En este último supuesto —para anular un acto municipal— sólo puede requerir al Ayuntamiento para que proceda a dicha revisión.

Pese al positivo avance que suponen la Ley



y el Reglamento del Area madrileña, todavía es posible señalar algunas deficiencias en dichas normas:

a) En materia de actuaciones sin licencia o contrarias al planeamiento no queda suficientemente claro si la Comisión del Area puede por sí misma suspender tales actividades y ordenar su demolición y legalización. El párrafo 2 del artículo 7 del Reglamento parece otorgar esta facultad a dicho órgano, pero a continuación señala: «... conforme a los artículos 171 y 212 de la Ley del Suelo», y precisamente dichos artículos sólo le facultan para la suspensión, pero no para el derribo o legalización, competencias precisamente que corresponden al órgano competente para otorgar la licencia. Debe tenerse en cuenta que el Reglamento no puede vulnerar una Ley a la cual específicamente se remite.

Por otra parte, no prevé el supuesto que esta suspensión y derribo o legalización sea requerida por la Comisión al Ayuntamiento.

b) En materia de licencias, el artículo 39, apartado 2, prevé que «si se concedieren licencias contrarias al planeamiento se exigirá responsabilidad conforme a la Ley de Régimen Local». En este supuesto habría que concretarse mucho más para hacer viable el procedimiento para su obtención por el particular: ¿a quién se dirigirá éste y a qué jurisdicción?, ¿cuando la revocación haya sido requerida por el órgano supramunicipal?

c) Por último existe indeterminación sobre si la Comisión del Area puede por sí misma proceder a la revisión de oficio de los actos municipales contrarios al planeamiento, y en el supuesto que sea admisible dicho supuesto, a quién corresponde la indemnización.

5.4. Sin duda alguna la más lúcida formulación de las potestades del órgano central rector de las Areas Metropolitanas se contiene en el malogrado proyecto Garicano, cuyas bases 11 y 27 establecieron al respecto lo siguiente:

«Base 11: Las licencias otorgadas de modo manifiesto contra lo dispuesto en los Planes y Ordenanzas serán nulas de pleno derecho. Cuando existan indicios racionales de la ilegalidad de una licencia, el Alcalde suspenderá su eficacia de inmediato. Declarada la nulidad de la licencia procederá la demolición de las obras realizadas a su amparo.

La nulidad de las licencias ilegales deberá ser declarada por la Corporación o autoridad que las otorgó. Si ésta no lo hiciera en el plazo de un mes de conocidos los hechos, podrá ser acordada por la Municipalidad Metropolitana de que el Municipio forma parte; en defecto de este supuesto por la Diputación Provincial».

«Base 27. Corresponde a las Entidades rectoras del territorio metropolitano... en materia urbanística: refrendar con carácter general las licencias urbanísticas que otorguen los Ayuntamientos del Area... subrogarse en la competencia de los órganos municipales en caso de que realicen o toleren infracciones urbanísticas, o hagan dejación de sus competencias en esta materia, previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo».

Obsérvese la triple potestad puesta en manos del Ente rector metropolitano: declaración de nulidad de licencias ilegales, refrendo de todas ellas y en todo caso, y finalmente, posibilidad de subrogación competencial.

5.5. La base novena del Estatuto de Régimen Local respecto a las licencias sólomente dice esto: «En todo caso corresponderá a la Entidad Metropolitana el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento». Si a la hora de articular y reglamentar este texto se actúa con la misma «audacia» con que, tal como vamos a ver, se ha actuado en el caso del Reglamento de Barcelona, seguiremos estando donde estamos. Es decir, seguiremos habiendo desperdiciado la gran posibilidad subyacente en los regímenes de Areas Metropolitanas y que consiste en que los órganos de nivel inferior que gobiernan dichas Areas puedan eliminar del mundo del Derecho las licencias de construcción improcedentemente otorgadas por los órganos de inferior nivel.

5.6. Con posterioridad aparece el Decreto-Ley de Barcelona de 24 de agosto de 1974, pieza en este punto, como en el anterior, fundamental también. El Decreto-Ley, en su art. 4.º, nº 2.º dice que es competencia del Consejo Metropolitano «fiscalizar los actos de edificación y uso del suelo dentro del territorio de la Entidad Municipal Metropolitana». Los artículos 22 y 24 del Reglamento desarrollan este precepto diciendo:

«Artículo ventidós. Uno.—El otorgamiento de licencias urbanísticas corresponde a los respectivos Ayuntamientos.

Dos.—Si transcurrieren los plazos señalados en el artículo noveno del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales sin que se hubiere notificado resolución expresa, el peticionario podrá acudir a la Corporación a los efectos prevenidos en dicho precepto.

Artículo veinticuatro. Uno.—La competencia de la Corporación para fiscalizar los actos de edificación y uso del suelo dentro de su territorio se extenderá a los aspectos siguientes:

a) Tener conocimiento de todas las licencias de edificación y de uso del suelo o de las edificaciones que otorgan los Ayuntamientos, a cuyo efecto éstos vendrán obligados a trasladarle copia de las mismas simultáneamente a la notificación a los particulares interesados.

b) Requerir a los Ayuntamientos integrantes para que en el plazo de quince días informen detalladamente sobre determinadas licencias otorgadas o la ejecución de obras concretas.

c) Señalar a los respectivos Alcaldes las infracciones que los servicios de la Corporación observaren, y acordar por sí o encomendar a aquellos, si procediere, la adopción de los remedios necesarios.

d) Adoptar las medidas oportunas conforme a las disposiciones vigentes para corregir las infracciones urbanísticas, con facultades para ordenar la paralización de las obras y el derribo de las realizadas en contradicción con los planes aprobados, así como para exigir responsabilidades e imponer sanciones conforme a los artículos ciento setenta y uno y doscientos quince de la Ley del Suelo, a la Ley ciento cincuenta y ocho/mil novecientos setenta y tres, de dos de diciembre, y al Decreto de once de junio de mil novecientos sesenta y cuatro.

e) Proponer al Gobernador Civil la suspensión de aquellos acuerdos municipales en materia de otorgamiento de licencia que supongan manifiesta infracción legal».

El texto transcrito resulta deplorable. Tras un largo tiempo de vacilaciones sobre tan importante punto, cuando la doctrina ha aclarado suficientemente cuáles son las potestades a ejercitar en materia de eliminación de licencias, cuando el Decreto-Ley en que el Reglamento se apoya ha legitimado a la Administración para «fiscalizar los actos de

edificación y uso del suelo», aparece el Reglamento diciendo que lo que puede hacer el Consejo Metropolitano en materia de licencias es «proponer al Gobernador Civil la suspensión de los acuerdos» de otorgamiento de las mismas. Esto no es nada más que atribuir al Consejo la potestad de desencadenar la puesta en marcha del artículo 365 de la Ley de Régimen Local. En todo caso podrá pensarse que se ha superado, para el caso de Barcelona, el obstáculo del plazo de tres días de que disponen las Corporaciones para comunicar sus acuerdos a los Gobiernos Civiles a efectos de suspensión.

6. Los precedentes que se acaban de ver no son demasiado alentadores. Ni ha habido jamás en España —hasta el Decreto-Ley de Barcelona— un sistema de gobierno local auténtico a doble nivel, ni ha habido nunca —ni siquiera en el caso de Barcelona— una atribución de cometidos efectivamente desempeñados al doble nivel citado. Ni mucho menos ha habido nunca una real potestad revocatoria de licencias urbanísticas en manos del Ente rector del conjunto.

Todo ello sorprende, si se piensan dos cosas: una de ellas es que el Derecho comparado presenta un supuesto fácilmente documentable y verdaderamente ejemplar. Me refiero al caso de Londres. El legislador español ha podido estar enterado —si hubiese querido, claro— de la satisfactoria solución londinense. Una vez más Inglaterra ha sabido resolver con sencillez y audacia un grave problema organizativo recurriendo al sistema de doble nivel de gobierno local, y llevando este sistema a sus últimas consecuencias (Robson comentó la valentía de la solución elegida diciendo: «obligados como estábamos a ser infieles a uno u otro esquema —el que ofrecía el pasado y el que exigía el futuro—, hemos preferido ser fieles al futuro»). Y en esta línea de fidelidad al futuro, los ingleses han instituido para su capital un Gran Consejo al que se le encomiendan las funciones coordinadoras y la prestación —efectiva prestación— de los grandes servicios. En esta línea de fidelidad al futuro han suprimido la totalidad (salvo la City) de las viejas municipalidades, sustituyéndolas por 32 entidades similares a la figura del burgo-condado. Y en esta línea de fidelidad al futuro han establecido que el Consejo Metropolitano por un lado, y los de las nuevas figuras del segundo nivel creadas «ex novo», sean elegidos por sufragio universal directamente, sin que estos Consejos eligieran en votación de segundo grado a los miembros de aquél. Esto supone tanto como gobernar al conjunto como lo que es, es decir, como una sola y única gran ciudad, y sin embargo atender al principio de inmediatez en tanto en cuanto el de coordinación lo permite.

La otra cosa que hay que pensar es que en España, desde hace 4 años, contábamos ya con una solución perfecta o casi perfecta: el proyecto Garicano. Pero según parece esta naufragó cuando 40 señores Consejeros Nacionales pidieron que el citado proyecto pasara de las Cortes al Consejo Nacional. Si esto es cierto, flaco servicio prestaron a España los 40 Consejeros Nacionales.

Así están las cosas cuando empieza a hablarse de lo que ha de ser la Entidad Municipal Metropolitana madrileña. Tenemos sobrados antecedentes de lo que no se debe hacer. Y un pequeño ejemplo «non nato» de lo que debería hacerse. Estas líneas han pretendido ser una llamada de atención sobre estos dobles y contradictorios precedentes. Esperemos que esta vez, por fin, elijamos para Madrid la fórmula menos desacertada. Y conste que al frente de la Entidad yo pondría al mismo equipo que hoy dirige el Area.