



NOTAS

REGIMEN ORGANICO DE LA ACTIVIDAD URBANISTICA PARA LA PROVINCIA DE MADRID

711(464.1) : 351

Por **ALVARO GALAN MENENDEZ**

Sumario: 1. OBJETO DEL PRESENTE TRABAJO.—
2. LOS ORGANOS DE LA ACTIVIDAD URBANISTICA EN LA
PROVINCIA DE MADRID: 2.1 El Consejo de Ministros.
2.2 El ministro de la Vivienda. 2.3 La Comisión de
Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de
Madrid. 2.4 Los ayuntamientos de la provincia de Madrid.
2.5 La Diputación Provincial de Madrid.—3. LAS LINEAS
DE RELACION ENTRE LOS DIFERENTES ORGANOS: 3.1 Línea
jerárquica. 3.2 Líneas funcionales. 3.3 Línea de
cooperación.—4. ORGANIGRAMA.—5. RECAPITULACION.

1. Objeto del presente trabajo

LA Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963, y el Reglamento de dicha Area, de 28 de septiembre de 1964, por las razones que se mencionan en la exposición de motivos de la primera de las citadas leyes, entre otras, por la necesidad de un «tratamiento regional para las grandes concentraciones urbanas y, por consiguiente, de Madrid», establecen un sistema de actuación urbanística especial, así como una peculiar organización para la mejor consecución de los fines propuestos en el Area de referencia.

Por otra parte, el artículo 30.4 del reglamento del Area Metropolitana de Madrid, antes calendado, atribuye a la Comisión de Planeamiento y Coordinación, en relación con el territorio de la provincia de Madrid no comprendido dentro del Area, las funciones y competencias de las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo.

Al estudio de tales singularidades orgánico-urbanísticas, por lo que tienen de peculiar en relación con el régimen orgánico general previsto y regulado en la ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, y disposiciones que la complementan, va dirigida la intención del presente trabajo, con la finalidad de determinar tanto los órganos que la integran como las líneas de relación que unen a éstos, siendo objetivo último el poder representar órganos y líneas por medio del correspondiente organigrama.

2. Los órganos de la actividad urbanística en la provincia de Madrid

El artículo 2.1 del reglamento del Area Metropolitana de Madrid, de 28 de septiembre de 1964, menciona los órganos con competencia urbanística para el territorio del Área, aunque sin la rigurosa sistemática y ordenación que se aprecia en el artículo 195 de la ley del Suelo respecto de los del régimen general. El estudio de estos órganos con específica competencia en el Area, junto con los que puedan ejercerla en el territorio no incluido en ella, pero perteneciente, no obstante, a la provincia de Madrid, es nuestro primer cometido, como enunciado quedó.

Antes de pasar al individualizado examen de tales órganos no parece inoportuno el ilustrar, respecto de las circunstancias cuantitativas de geografía y población (censo de 1970), sobre las cuales va a ejercer su gestión urbanística.

DEMARCACION TERRITORIAL	Número de municipios	Extensión — Km ²	Número de habitantes	Densidad — Km ²
Provincia de Madrid	183	8.000	3.792.561	474
Area metropolitana	23	1.728	3.469.211	2.007
— Municipio de Madrid- Gerencia Urbanística ...	1	600	3.146.071	5.243
— Municipios con régi- men normal	22	1.128	323.140	286
Municipios no incluidos en el área metropolitana	160	6.272	323.350	51

2.1 EL CONSEJO DE MINISTROS

En primer lugar, merece especial mención, dado su rango jerárquico, el Consejo de Ministros como un órgano más de los investidos con competencias urbanísticas.

Por una parte, y en lo que afecta a la especial actividad urbanística en el Area Metropolitana de Madrid, el artículo 2.1 del Reglamento del Area, al hacer la relación de los órganos con funciones urbanísticas en el territorio a que se contrae no menciona al Consejo de Ministros. Por otro lado, y en lo que atañe a la gestión urbanística general, en la medida que ésta puede alcanzar a la provincia de Madrid, tampoco la ley del Suelo lo menciona cuando en su artículo 195 se cuida de hacer una enumeración y clasificación de los órganos con competencia en la esfera que nos ocupa.

No obstante las anteriores omisiones en preceptos básicos, atendido el objeto de nuestro trabajo, no puede olvidarse que, según el artículo 2.1 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, el Consejo de Ministros es uno de los órganos superiores de tal Administración, de la que, a su vez, forman parte caracterizados órganos de la Administración central, con funciones urbanísticas específicas para la provincia de Madrid.

Aparte de la razón de tipo genérico antes aducida, tanto la ley y el reglamento del Area Metropolitana de Madrid, como la ley del Suelo y otras leyes urbanísticas, en múltiples ocasiones se ocupan de las atribuciones del Consejo de Ministros en materia urbanística.

Así, en lo que atañe a la actividad urbanística especial para el Area Metropolitana de Madrid, podemos citar las siguientes competencias del Consejo de Ministros:

— Para modificar el Area Metropolitana e incluir en ella términos municipales colindantes (art. 2.2 de la ley del Area y artículo 4.2, *d*), del reglamento).

— Para decidir las discrepancias entre el Ministerio correspondiente y la Comisión del Area respecto de los proyectos de obras formulados por los primeros (art. 3.2 de la ley y art. 5.5 del reglamento).

— Para determinar los Organismos y Servicios estatales que deban integrarse en la Comisión del Area (art. 4 de la ley y artículo 9.4 del reglamento).

— Para acordar la ampliación del número de miembros de la Comisión del Area (art. 10.4 del reglamento).

— Para designar el presidente de la Comisión del Area (artículo 5.1, *a*), de la ley y art. 13.2 del reglamento).

— Para resolver la oposición que al Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid, aprobado por la Comisión, formularen los Ministerios u Organismos autónomos (artículo 6, *a*), de la ley y art. 26.5 del reglamento).

— Para aprobar las modificaciones del Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid cuando tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan (art. 6, *a*), de la ley y art. 27.1, *c*), del reglamento).

— Para acordar la aplicación preceptiva de las consignaciones presupuestarias a los fines que mencionan los artículo 8.3 de la ley y artículo 28.3 del reglamento (art. 28.4 del reglamento).

— Para acordar la forma, condiciones y medios económicos en que haya de realizarse la gestión de los servicios comunes a los Ayuntamientos del Area o los servicios de interés local que

el Estado atiende en el régimen común (art. 7.2 de la ley y art. 31.3 del reglamento).

— Para autorizar la creación de órganos especiales de gestión en la Comisión del Area (art. 7.3 de la ley y art. 31.4 del reglamento).

— Y, en fin, para acordar la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación urbanística en el Area (arts. 34.2 y 40.7 del reglamento).

En lo que afecta a la actividad urbanística general del Consejo de Ministros, en relación con la provincia de Madrid, podemos mencionar las siguientes funciones, deducidas todas ellas de la ley del Suelo:

— Para decidir en caso de disconformidad del proyecto formulado por algún órgano del Estado referente a los actos relacionados en el artículo 165 de la ley del Suelo—parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas, movimientos de tierra, obras de nueva planta, modificación de estructuras, demolición de construcciones, etcétera—con los respectivos Planes de Ordenación (art. 167.2).

— Para cada cinco años revisar la consignación para coadyugar a los fines de la ley (art. 177.2).

— Para la extensión de beneficios fiscales al objeto de fomentar la pronta edificación del polígono o sector (art. 192).

— Para aprobar el régimen de gerencia urbanística (art. 203.3).

— Para imponer multas por infracciones urbanísticas en cuantía superior a 250.000 pesetas (art. 215.3).

—Y, por último, para promulgar los coeficientes de valoración urbanística—lo que efectuó por decreto de 21 de agosto de 1956—, disposición final tercera.

A lo precedentemente relacionado, como materia urbanística de competencia del Consejo de Ministros, podemos adiconar además las frecuentes invocaciones que al mismo se hacen en tal sentido por los textos legales que completan la ley del Suelo. Ejemplo:

— Ley de 21 de julio de 1962 sobre Valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo.

— Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre Modificación de Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización cuando afecten a zonas verdes o espacios libres.

Asimismo se puede completar la relación con la cita de algunas disposiciones de más especial naturaleza, atribuyendo competencia en este sentido al Consejo de Ministros, tales como:

— Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional.

— Ley de 17 de julio de 1965 sobre delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid.

— Decreto-ley de 27 de junio de 1970 sobre actuaciones urbanísticas urgentes.

Ante el número e importancia de los supuestos en que el Consejo de Ministros interviene en esta materia no puede por menos de ser enumerado como un órgano más de los de actividad urbanística para la provincia de Madrid.

El Consejo de Ministros representa el nivel superior de la estructura urbanística que nos hemos propuesto representar.

2.2 EL MINISTRO DE LA VIVIENDA

En lo que afecta a su intervención urbanística en la provincia de Madrid, podemos distinguir dos situaciones perfectamente diferenciables: como órgano superior inmediato de la Comisión del Area y su especial actividad urbanística y como órgano de la gestión urbanística de régimen general en cuanto alcanza a los Ayuntamientos no incluidos en el Area y a la Diputación Provincial.

Como superior inmediato de la Comisión del Area, los artículos 2.2 y 31 del decreto de 18 de enero de 1968 sobre reorganización del Ministerio de la Vivienda conciben a la Comisión citada como un Organismo autónomo adscrito al Ministerio.

Con esta adscripción el antedicho decreto no hace sino dar satisfacción a los artículos 6.3, B), y 8 de la ley de Régimen Jurídico

dico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, concordando igualmente con lo previsto para el caso por los artículos 1.1 de la ley del Area y 1.1 y 1.2 de su reglamento.

De esta adscripción de la Comisión del Area al ministro de la Vivienda se derivan para éste, en relación con aquélla, el ejercicio de las facultades genéricas que le son propias como jefe superior del Departamento y que le vienen reconocidas por los artículos 2.2 y 14 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, así como por los ya citados preceptos, junto con el artículo 74, todos ellos de la ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

Pero además, a través de la propia ley del Area y de su Reglamento, son abundantes los preceptos que ponen de manifiesto la constante intervención del ministro de la Vivienda como órgano urbanístico de rango superior a la Comisión del Area; así:

— Por el artículo 5.1, a), de la ley y artículo 13.2 del reglamento, el ministro de la Vivienda propone al Consejo de Ministros quién ha de ser el presidente de la Comisión del Area.

— Por el artículo 20 de la ley y artículo 53.1 del reglamento se establece el recurso de alzada ante el ministro de la Vivienda contra los acuerdos de la Comisión; ello en estricta concordancia con el artículo 76.2 de la repetidamente citada ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

— Por el artículo 10.3 del reglamento del Area, al ministro de la Vivienda corresponde el nombramiento y cese de los representantes que integran el Pleno de la Comisión.

— Por el artículo 22.1 del reglamento de referencia, al ministro compete el aprobar los acuerdos necesarios para la estructuración y desarrollo de los Servicios de la Comisión.

— Por el artículo 22.6 del reglamento, al ministro se atribuye la aprobación de la propuesta de creación, modificación y supresión de los órganos correspondientes.

Y, en fin, la situación del ministro de la Vivienda como un eslabón más, dentro de la estructura urbanística que nos ocupa, queda reforzada por su actividad de enlace entre la Comisión

del Area y el Consejo de Ministros cuando, a su través, se elevan a este último:

— El proyecto de obras que, elaborado por los Departamentos ministeriales, sus Organismos autónomos y Servicios estatales, hayan de realizarse en el Area Metropolitana y sea rechazado por la Comisión (art. 3 de la ley y art. 5 del reglamento).

— El expediente de incorporación de Organismos y Servicios a la Comisión (art. 4 de la ley y art. 9 del reglamento).

— La Memoria anual de la Comisión (art. 24 del reglamento).

— El expediente del Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid cuando, elaborado por la Comisión, hubiese mediado oposición al mismo por parte de Departamentos ministeriales u Organismos autónomos (art. 6, a), de la ley y art. 26 del reglamento).

— El expediente de modificación del Plan general cuando tuviese por objeto señalar una diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios verdes o superficies libres de edificación (artículo 6, a), de la ley y art. 27 del reglamento).

— La comunicación de incumplimiento por parte de Departamentos y otros Servicios de la obligación de cooperación con la Comisión (art. 8.3 de la ley y art. 28.4 del reglamento).

— El expediente de creación y dotación de Servicios comunes a los Ayuntamientos del Area (art. 7.1 de la ley y art. 31.2 del reglamento).

— En fin, la propuesta de la Comisión para el caso de expropiación urgente (arts. 34.2 y 40.7 del reglamento).

En lo que respecta a la condición del ministro de la Vivienda como órgano de la gestión urbanística en cuanto afecta a los Ayuntamientos madrileños no incluidos en el Area Metropolitana, así como en relación con la posible actividad urbanística de la Diputación Provincial de Madrid, hemos de decir que también aquí la intervención del ministro viene dada por un doble concepto: por la transferencia de funciones que en materia urbanística se operó del Ministerio de la Gobernación al de la Vivienda, a tenor del artículo 11 del decreto-ley de 25 de febrero de 1957, creador de este último, de tal modo que las alusiones que en la ley del Suelo se hagan al Ministerio de la Gobernación

deben entenderse hechas, por regla general, al de la Vivienda, y por la transferencia de atribuciones efectuada a favor del ministro de la Vivienda, por supresión del Consejo Nacional de Urbanismo, a virtud de los decretos de 28 de junio de 1957, 27 de noviembre de 1967 [art. 13.1, b)] y 18 de enero de 1968 (art. 3.2). Esta última transferencia de funciones ha de producir una singular repercusión en lo que se refiere a las posibles actividades urbanísticas de la Diputación madrileña, como luego se verá al examinar las líneas de relación entre los órganos.

Con lo que antecede, tanto por razones de validez genérica en la organización de la Administración del Estado como por las específicas atribuciones de orden urbanístico que al ministro de la Vivienda competen, así en relación con los Organismos urbanísticos con especial actuación en el territorio del Area Metropolitana como de los que la ejercen fuera de ella, queda, entendemos, sobradamente justificada la inclusión de tal ministro como relevante órgano de la actividad urbanística en la provincia de Madrid, a pesar de no ser expresamente nominado por el artículo 2.1 del reglamento del Area Metropolitana.

Igualmente, y a virtud de lo expuesto, es evidente que su nivel orgánico encaja como intermedio entre el Consejo de Ministros y la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

2.3 LA COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID

El antecedente histórico inmediato de esta Comisión es la «Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores», que regulaban los hoy derogados cuerpos de leyes siguientes: ley de Bases de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, de 25 de noviembre de 1944 (bases III y IV); ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, de 1 de marzo de 1946 (arts. 17 y 18), y reglamento de la anterior, aprobado por decreto de 17 de octubre de 1947 (arts. 1 al 4).

La disposición transitoria cuarta de la ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, dejaba subsistente la antedicha Comisaría General.

La Comisión que ahora nos ocupa, con base en los antecedentes dichos, fue creada por el artículo 1.1 de la ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963. En esta misma ley se regulan su organización (art. 5) y su competencia (artículos 6 al 9).

El reglamento del Area Metropolitana de Madrid, de 28 de septiembre de 1964, dedica a la naturaleza de esta Comisión su artículo 1; a su organización, los artículos 10 al 25, y a su competencia, los artículos, entre otros, 2 y 26 al 34.

De la anterior normativa jurídica queremos resaltar, en este momento, en relación con el objetivo de nuestro trabajo, el artículo 6, a), de la ley del Area, en armonía con el artículo 26 del reglamento, en cuanto ambos preceptos dan prioridad, como primordial función de la Comisión, la de «redactar, aprobar, revisar y modificar, en su caso, el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid».

Merece, igualmente, especial mención el artículo 2.1 del reglamento cuando, entre otros órganos, atribuye competencia urbanística, para los supuestos del artículo tercero de la ley del Suelo, a la Comisión del Area, la cual es mencionada en primer término.

No puede omitirse la cita del artículo 6, g), de la ley del Area al establecer que corresponde a tal Comisión: «Ejercer en el territorio del Area las facultades y atribuciones que en el orden urbanístico, según la legislación vigente, corresponden: Al Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo (Organismo hoy suprimido, como dicho quedó, y transferidas sus facultades, en el régimen general, al ministro de la Vivienda, a tenor de los decretos de 28 de junio de 1957; 27 de noviembre de 1967, artículo 13.1, b), y 18 de enero de 1968, artículo 3.2), a las Comisiones Central (igualmente suprimida y transferidas sus facultades, en el régimen general, al ministro de la Vivienda por decretos de 28 de junio de 1957, 26 de noviembre de 1959 y normas antes citadas en relación con el Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, del cual la Comisión Central era su mero órgano permanente, según el artículo 199 de la ley del Suelo) y Provincial de Urbanismo, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, a la Comisión Central de Saneamiento y a otros organismos análogos.»

Por el artículo 17.1 de la ley del Area, en concordancia con el artículo 47.2 del reglamento, se somete la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid «a la competencia urbanística de la Comisión del Area».

Es igualmente de notoria importancia, siempre en relación con los fines que se persiguen con el presente trabajo, la cita, una vez más, del artículo 30.4 del reglamento del Area, al establecer, refiriéndose a la Comisión en estudio: «4. Asimismo ejercerá en el resto de la provincia de Madrid las funciones y competencias de las Comisiones Central (organismo suprimido y transferidas sus funciones, en el régimen general, al ministro de la Vivienda, como antes se dijo) y Provincial de Urbanismo y de la Comisión Central de Saneamiento.»

Por último, es inexcusable el repetir la cita del decreto de 18 de enero de 1968, de reorganización del Ministerio de la Vivienda, en sus artículos 2.2 y 31, que mencionan a la Comisión como uno de los Organismos autónomos del Departamento, en concordancia con lo previsto por los artículos 1.1 de la ley del Area y 1.1 y 1.2 del reglamento.

La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid ocupa, en la estructura orgánico-urbanística de la provincia de Madrid, un emplazamiento intermedio entre el ministro de la Vivienda y los organismos que componen el nivel-base de la organización.

2.4 LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE MADRID

Del examen conjunto del artículo 5 y del título VI de la ley del Suelo, por una parte, y del artículo 2.1 del reglamento del Area Metropolitana de Madrid, por otra, así como del resto de los preceptos que específicamente distribuyen la competencia urbanística entre los diversos órganos del caso, se llega a la indudable conclusión de que son los Ayuntamientos, junto con su Diputación Provincial, los que integran el nivel-base de la estructura orgánico urbanística, así en el régimen general como en el especial para la provincia en estudio.

Por su *status* jurídico, en relación con la gestión urbanística, es factible distinguir, dentro de tales Ayuntamientos, entre:

a) El Ayuntamiento de Madrid y su régimen especial de Gerencia Urbanística.

b) Ayuntamientos comprendidos en el Area Metropolitana, con régimen normal de organización urbanística.

c) Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area Metropolitana.

Pasemos, ahora, al examen de cada uno de tales grupos en particular.

a) *El Ayuntamiento de Madrid y su régimen especial de Gerencia Urbanística.*—De entre los Ayuntamientos que integran el Area en estudio descuello, por las peculiares circunstancias que en él concurren, el de Madrid.

Al primitivo término municipal de Madrid, con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la hoy derogada ley de Ordenación Urbana de Madrid, de 1 de marzo de 1946, se le anexionaron los de:

- Chamartín de la Rosa. Decreto de 14 de noviembre de 1947.
- Carabanchel Alto y Bajo. Decreto de 9 de enero de 1948.
- Canillejas. Decreto de 24 de junio de 1949.
- Hortaleza. Decreto de 22 de julio de 1949.
- Canillas. Decreto de 17 de agosto de 1949.
- Aravaca. Decreto de 28 de octubre de 1949.
- Barajas de Madrid. Decreto de 18 de noviembre de 1949.
- El Pardo. Decreto de 10 de agosto de 1950.
- Fuencarral. Decreto de 10 de noviembre de 1950.
- Vallecas. Decreto de 10 de noviembre de 1950.
- Vicálvaro. Decreto de 10 de noviembre de 1950.
- Villaverde. Decreto de 2 de julio de 1954.

Así completado el actual término municipal de Madrid, su extensión territorial equivale al 7,5 por 100 de la de la provincia y al 35 por 100 de la del Area; albergando una población que representa el 82 por 100 de la de la provincia y el 90 por 100 de la del Area. Cifras y porcentajes suficientemente elocuentes para justificar la especialidad legislativa de que es objeto.

La primera singularidad a señalar en este Ayuntamiento, desde el punto de vista urbanístico, es que es el único, dentro de la provincia, que funciona bajo el régimen de «Gerencia Urbánística», previsto en los artículos 195.2 b) y 203 de la ley del Suelo.

La ley especial para el Municipio de Madrid, de 11 de julio de 1963, se ocupa, en diversos preceptos, en regular la acción urbanística de competencia del Ayuntamiento; así, artículos 23.1 c), 29 a), 29 b), 35 a), 65 a 75, 90.2...; completados, desde el punto de vista hacendístico, por el reglamento de Hacienda Municipal de Madrid de 17 de diciembre de 1964, singularmente en sus artículos 14.1 y 40.

La Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid tiene aquellas facultades y funciones que son propias a su naturaleza y que el artículo 17.3 de la ley del Area Metropolitana de Madrid de forma genérica enuncia, y el artículo 48 del reglamento con detalle clasifica y relaciona.

El capítulo IV de la ley del Area Metropolitana (arts. 17, 18 y 19) y el también capítulo IV del reglamento (arts. 46 a 51) regulan, además de la ya dicha competencia de tal Gerencia, su constitución, naturaleza, organización, funcionamiento y régimen económico.

Es el momento de repetir el contenido de los artículos 17.1 de la ley del Area y 47.2 del reglamento, en virtud de los cuales se somete la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid «a la competencia urbanística de la Comisión del Area».

b) *Ayuntamientos comprendidos en el Area Metropolitana, con régimen normal de organización urbanística.*—El territorio del Area Metropolitana de Madrid comprende, aparte el Municipio de Madrid, ya examinado, a tenor del artículo 2.1 de la ley del Area y artículo 4.1 de su reglamento, los siguientes términos municipales: Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Ribas del Jarama, Getafe, Leganés, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Villanueva del Pardillo, Villanueva de la Cañada, Brunete, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Pinto, Colme-

nar Viejo y Las Rozas de Madrid; este último incorporado al Area por decreto de 28 de septiembre de 1964.

Estos 22 términos municipales ocupan el 14 por 100 de la extensión total de la provincia y el 65 por 100 de la del Area; siendo su número de habitantes equivalente al 9 por 100 de los de la provincia y al 10 por 100 de los del Area.

Entre tales Ayuntamientos cabe destacar, atendido su censo de población, a:

- Getafe, con 69.424 habitantes.
- Leganés, con 57.537 habitantes; y
- Alcorcón, con 46.048 habitantes.

En ninguno de ellos se halla instituida la Gerencia Urbanística y, por tanto, funcionan, en este aspecto, en régimen normal.

A la competencia urbanística de estos Ayuntamientos dedica la ley del Area su capítulo III (arts. 11 al 16) y el reglamento su capítulo III (arts. 38 al 45), especificándose entre: Ejecución del Plan General de Ordenación Urbana (arts. 11 de la ley y 38 del reglamento), Licencias de construcción (art. 39 del reglamento), Planes Parciales de Ordenación (art. 12 de la ley y 40 del reglamento), Programas de Actuación (art. 13 de la ley y 41 del reglamento), Proyectos de Urbanización (art. 14 de la ley y 42 del reglamento), Proyectos de Obras de Urbanización (art. 15 de la ley y 43 del reglamento) y Ordenanzas sobre Uso del Suelo y Edificación (art. 16 de la ley y 45 del reglamento).

La subordinación urbanística de estos Ayuntamientos respecto de la Comisión del Area se pondrá de manifiesto al examinar las relaciones entre ambos órdenes de organismos.

c) *Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area Metropolitana.*—Hemos visto que se eleva a 160 el número de los Ayuntamientos no incluidos en el territorio del Area Metropolitana de Madrid, una vez deducidos del número total de los que integran la provincia los enumerados en el artículo 2 de la ley del Area y 4 del Reglamento, así como en el decreto de 28 de septiembre de 1964.

Interesa destacar que tales Municipios ocupan el 78,5 por 100 de la extensión total de la provincia, y que su número de habitantes equivale al 9 por 100 de los de la misma provincia.

De entre estos Ayuntamientos son de mencionar especialmente los de:

- Alcalá de Henares, con una población de 59.783 habitantes.
- Aranjuez, con 29.548 habitantes; y
- Móstoles, con 17.836 habitantes.

Como anexo 1 se acompaña un mapa de la provincia de Madrid en donde puede apreciarse la diferenciada ubicación de tales Municipios, zona del mapa sin rayado alguno, en relación con el territorio ocupado por el Area Metropolitana que se identifica por su rayado.

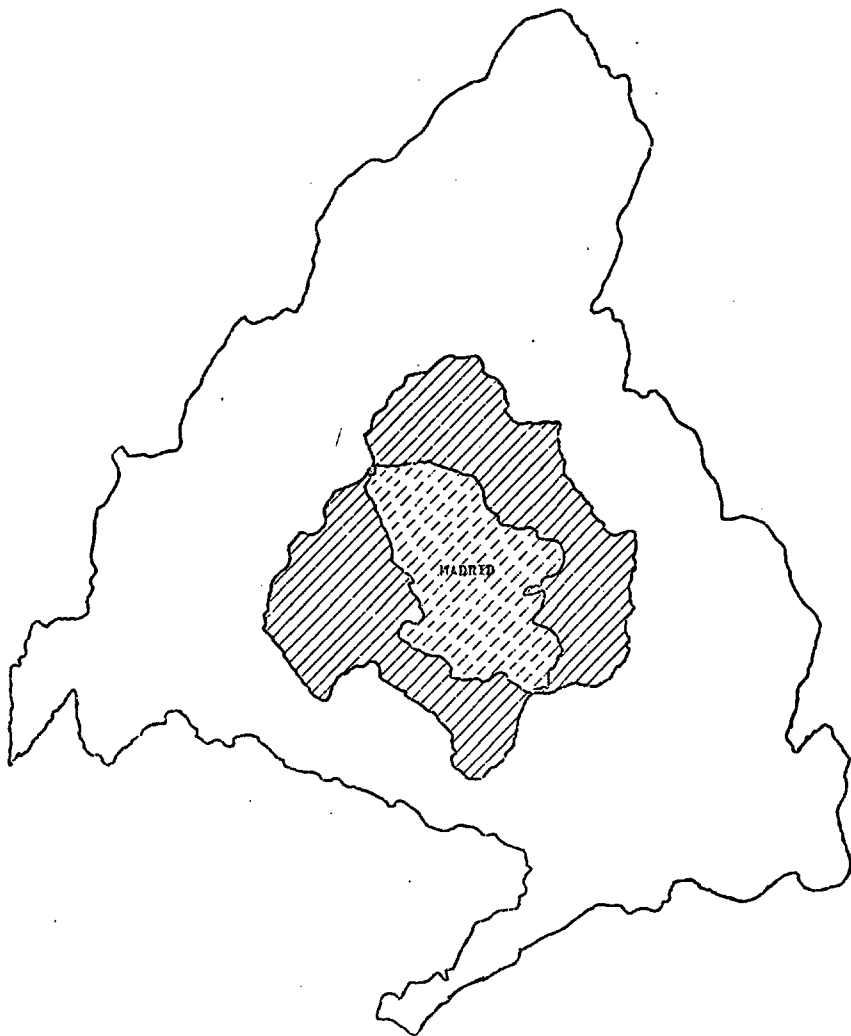
Estos Ayuntamientos están íntegramente afectados por el régimen jurídico general de la actividad urbanística, con la salvedad de lo previsto en el ya citado artículo 30.4 del reglamento del Area, que es precisamente lo que justifica su estudio en este trabajo. Por ello son de recordar las normas más genéricas que esta esfera de su actuar administrativo les alcanzan.

Abundantes preceptos de la ley de Régimen Local: artículos 101.2 a), 101.2 b), 121 c), 121 e), 122 f), 129, 130, 132, 134, 135, 137..., y de sus reglamentos, así reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales: artículos 121.2, 122.2..., y reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: artículos 1.3, 9.1.5.º, 9.1.7.º, 21..., se ocupan de la acción urbanística a nivel municipal.

La ley del Suelo, en su exposición de motivos, epígrafe VII, sostiene: «Los Ayuntamientos ostentarán competencia general y podrán ejercer todas las funciones de ámbito local que no se atribuyan expresamente a otros órganos.» En esta línea de competencia generalizada se colocan los artículos 5.4, 166 y 202 de la referida ley, junto con otra amplia gama de preceptos que, dentro del mismo cuerpo de leyes, les atribuyen funciones urbanísticas más concretas, dando así lugar a uno de los organismos del nivel-base de la estructura urbanística.

Por último, el artículo 195.2 b) de la tan repetida ley del Suelo, califica a los Ayuntamientos como órganos locales de la actividad urbanística.

ANEXO 1



PROVINCIA Y AREA METROPOLITANA DE MADRID

2.5 LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE MADRID

Si escaso es el contenido competencial de las Diputaciones en general, en materia urbanística, esta ausencia de actividades y funciones de este orden cobra singular relieve para la Diputación Provincial de Madrid, dada la existencia de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid y el criterio de competencia exclusiva y excluyente que para ésta pregona el artículo 6 g) de la ley del Area, en lo que alcanza al territorio del Area, así como por la primordial función que a la Comisión atribuyen los artículos 6 a) de la ley y 26 y 27 del reglamento.

No obstante la anterior conclusión, y por lo que respecta a los términos municipales no incluidos dentro de los límites del Area Metropolitana, nada impide a la Diputación el dar cumplimiento a las atribuciones que le confieren los artículos 243 ñ) de la ley de Régimen Local, 162.2 del reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y, más específicamente, los artículos 24, 32, 195.2 c) y 205 de la ley del Suelo.

Las referencias a la Diputación son muy escasas, tanto en la ley del Area Metropolitana de Madrid como en su reglamento. Así en el artículo 5.1 c) de la ley se la menciona para determinar la integración de la Comisión del Area, y en el artículo 15.2 de la misma ley, en relación con los proyectos de obras de urbanización que aquélla pueda redactar. Algo más explícita que la ley del Area es su reglamento, pues en el artículo 2.1 se hace mérito de los Servicios de la Administración provincial como uno más de los órganos con competencia urbanística; el artículo 10.1 d) señala al presidente de la Diputación Provincial como uno de los miembros del Pleno de la Comisión del Area, y el artículo 44.1 repite lo ya dicho por el artículo 15.2 de la ley, en relación con los proyectos de obras de urbanización que la Diputación pueda redactar.

Ante esta limitada, pero posible, actuación de la Diputación de Madrid en la esfera urbanística, incluimos la misma entre los órganos de gestión urbanística de la provincia, completando así el nivel-base de la estructura orgánica en estudio.

3. Las líneas de relación entre los diferentes órganos

Del examen de los vínculos existentes entre los órganos antes enumerados, según el contenido de las normas jurídicas que los rigen, se deduce la presencia de dos órdenes de relaciones: las jerárquicas y las funcionales.

Hay ciertos órganos con actividad urbanística en la provincia de Madrid que, por integrarse en la misma esfera de la Administración, vienen vinculados entre sí por una línea que denominamos, ya desde ahora, como jerárquica. En ella la competencia del órgano superior, en relación con el inferior, abarca todos los aspectos de la actividad de este último.

Hay otros órganos, de los aquí estudiados, cuya vinculación con el que le está subordinado se limita a una determinada función o a un determinado aspecto de la actividad de este último. Estas relaciones dan lugar a la línea que calificamos de funcional.

La existencia de esta dualidad de órdenes determina un organigrama jerárquico-funcional en donde con trazo grueso se pretenden representar las relaciones jerárquicas, y con línea fina, las funcionales.

Sentado lo que antecede pasaremos al examen de cada uno de los órdenes mencionados.

3.1 LÍNEA JERÁRQUICA

Con la misma se unen los tres siguientes órganos: Consejo de Ministros, ministro de la Vivienda y Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

La línea ahora en estudio viene determinada tanto por preceptos de tipo administrativo general como por específicas normas de contenido urbanístico.

El artículo 1 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece que tal Administración está constituida por órganos jerárquicamente ordenados.

En el artículo 2.1 de la misma ley de Régimen Jurídico se menciona el Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración, inmediatamente después del Jefe del Estado.

Estos principios organizativos de validez general para los órganos integrantes de la Administración del Estado, entre los cuales se encuentran los que ahora nos ocupan, quedan reforzados, en nuestro caso, al objeto de destacar la línea jerárquica que une al Consejo de Ministros y al ministro de la Vivienda, en relación con la actividad urbanística para la provincia de Madrid, por el contenido competencial que para el Consejo de Ministros ha sido precedentemente estudiado. Especifica actividad urbanística, que no hace sino completar, mediante actos concretos de gestión, el enunciado genérico de ordenación jerárquica de los órganos de la Administración del Estado.

En cuanto a la vinculación jerárquica existente entre el ministro de la Vivienda y la Comisión del Area, se puede dar por reproducido lo anteriormente sentado en relación con el Consejo de Ministros y el ministro de la Vivienda, adicionado, en el caso ahora objeto de examen, con las indubitadas expresiones de los siguientes preceptos: artículo 2.2 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; artículos 8, 74.1 y 76.2 de la ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, y más específicamente los ya citados artículos 2.2 del Decreto de 18 de enero de 1968 de reorganización del Ministerio de la Vivienda, 1.1 de la ley del Area y 1.1 del reglamento. Esta vinculación entre ministro de la Vivienda y Comisión del Area es descrita en los siguientes términos por el artículo 1.2 del reglamento del Area: «La Comisión del Area funcionará a las órdenes inmediatas del ministro de la Vivienda, el cual ejercerá sobre la misma las facultades que le correspondan, de acuerdo con su adscripción y naturaleza.» Tal vinculación se encuentra notablemente reforzada por las múltiples funciones urbanísticas, que tanto en el aspecto orgánico como funcional corresponden al ministro en relación con la Comisión, entre las cuales queremos destacar en este momento y para evitar repeticiones, sólo la facultad de aprobación de la organización de los Servicios del Area (art. 22.1 del reglamento) y la de resolver el recurso de alzada interpues-

to contra los acuerdos de la Comisión (art. 20 de la ley y art. 53.1 del reglamento).

El haberse atribuido a la Comisión del Area, para el resto de la provincia de Madrid (art. 30.4 del reglamento), las facultades que a las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo les correspondían refuerza aún más la vinculación jerárquica en estudio, ya que el ministro de la Vivienda representa hoy al Consejo Nacional de Urbanismo al transferirse a su favor las funciones del suprimido Consejo, según los decretos repetidamente citados de 28 de junio de 1957, 27 de noviembre de 1967 y 18 de enero de 1968, entrando así en juego las adicionales y específicas previsiones jerárquicas de los artículos 5.1, 5.2 y 196 de la ley del Suelo.

De esta vinculación jerárquica para los órganos dichos, se derivan aquellas relaciones inherentes a la naturaleza de la jerarquía, establecidas con carácter general por los artículos 14 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 7 de la de Procedimiento Administrativo.

3.2 LÍNEAS FUNCIONALES

Los Ayuntamientos de la provincia de Madrid, incluido el de Madrid capital y su Gerencia Municipal de Urbanismo, así como la Diputación, están vinculados a la Administración central (aquí representada por el Ministerio de la Vivienda y su organismo autónomo «Comisión del Area», en un particular aspecto de sus complejas funciones: sólo y precisamente en cuanto desempeñan las particulares actividades que por su condición de órganos de acción urbanística les competen. Por esta razón, las líneas de unión de Ayuntamientos y Diputación, por un lado, y ministro de la Vivienda y su adscrita «Comisión del Area», por otro, merecen el calificativo de funcionales.

La línea jerárquica de Ayuntamientos y Diputación en relación con la Administración central viene establecida con el Ministerio de la Gobernación y no con el de la Vivienda, como recoge el artículo 7 de la ley de Régimen Local.

Las líneas funcionales entre los órganos de la Administración local, por una parte, y los del Ministerio de la Vivienda, por

otra, dentro de la actividad urbanística de los primeros, se pueden descubrir, permitiendo así su representación gráfica, entre otros medios, por las siguientes vías:

— Examinando en los actos administrativos complejos, o *constataciones de actos*, en que ambas esferas intervienen, cuál es el órgano que inicia, tramita e instruye el expediente del caso, pudiendo incluso llegar a formular una *propuesta* o proyecto de resolución, y cuál otro es el competente para resolverlo. Ocioso resulta decir que quien tiene facultades resolutorias, por la misma naturaleza de las mismas, viene investido de una superior posición funcional en relación con quien sólo las tiene de preparación o de proposición.

— Analizando aquella otra clase de los genéricos actos administrativos complejos, que desde ahora llamaremos *progresivos* con el fin de distinguir la especie del género, en los que llegando un órgano, de los de acción urbanística para la provincia de Madrid, incluso a pronunciarse resolutivamente, tal acto decisivo no es firme ni tiene ejecutoriedad sin la previa aprobación, conocimiento o definitiva resolución de otro órgano. Hay un órgano cuyos actos decisivos son, a virtud de esta mecánica, objeto de control, y otro órgano que ejerce la facultad de fiscalización de los actos de que se trate. También aquí es obvio que quien tiene esta última competencia fiscalizadora es, por ello mismo, funcionalmente superior a aquel otro cuyos actos son objeto de legal control.

— Por el sistema de los recursos administrativos de alzada. Los mismos marcan una indubitada línea funcional entre los órganos no vinculados entre sí jerárquicamente, con indudable primacía para el encargado de la resolución del recurso.

Para que la línea funcional quede determinada será suficiente que la misma se descubra por uno cualquiera de los medios enunciados sin necesidad de que se dé la triple concurrencia de vías.

Las funciones de los órganos de acción urbanística en la provincia de Madrid no se agotan en la representación gráfica, jerárquica o funcional ya enunciada. Hay ciertas funciones que,

por ser de mera colaboración entre órganos, no producen una línea vertical, sino de conexión horizontal.

Por último, ha de dejarse sentado que las funciones urbanísticas que generan actos administrativos simples, por la naturaleza de éstos de quedar perfeccionados con la intervención de un solo órgano y sin más recursos administrativos que el de mera reposición ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, no dan lugar al nacimiento de línea alguna que vincule a los diferentes órganos con competencia urbanística en la provincia de Madrid y, consiguientemente, no sirven para la representación gráfica que nos proponemos.

Sentados los principios operativos que anteceden, sólo nos resta por concretar y razonar las líneas funcionales así determinables.

a) *Línea funcional* (1).—En primer lugar, es de destacar la línea funcional (1), que es aquella que une, por una parte, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid y los demás Ayuntamientos del Area, y, por otra, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

Antes de pasar adelante ha de aclararse que es irrelevante, desde el punto de vista urbanístico que ahora nos ocupa, el hecho de que el censo de población de los Ayuntamientos de la provincia de Madrid supere o no los 50.000 habitantes, y ello contrariamente a lo que ocurre para el resto de las provincias, en las cuales, a virtud de, entre otros, los artículos 132 y 135.2 de la ley de Régimen Local y 28 b), 28 c), 29, 101.1 y concordantes de la ley del Suelo, tal diferenciación de categorías entre los Ayuntamientos, atendida su población, es fundamental. La razón de lo que antecede estriba en que la distinción de referencia juega, en el régimen general, en relación con la distribución de competencias entre Comisión Central (hoy ministro de la Vivienda) y Comisión Provincial de Urbanismo; pero como quiera que las facultades y funciones de ambas Comisiones vienen atribuidas, para toda la provincia de Madrid y no sólo para el territorio del Area, a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area, de ahí que carezca de causa para la provincia en estudio la

razón diferenciadora de los Ayuntamientos, atendido que superen o no los 50.000 habitantes (art. 6 g) de la ley del Area y 30.4 del reglamento).

Hecho el precedente inciso, la línea en estudio es determinable:

En relación con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, a virtud de lo particularmente previsto para ella por el artículo 17.1 de la ley del Area y artículo 47.2 del reglamento, al establecer respecto de la misma: «Entidad con personalidad pública independiente y plena capacidad jurídica sometida a la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid y a la competencia urbanística de la Comisión del Area.»

Por lo que se refiere tanto a la Gerencia como a los demás Ayuntamientos del Area, la determinación de la línea de referencia es posible, según lo ya expuesto:

— Por los actos administrativo-urbanísticos complejos, en los que el *proyecto* del acto corresponde a la Gerencia, o a los Ayuntamientos del Area, y la decisión resolutoria a la Comisión. Ejemplo:

- Cuando se trata de los Programas de Actuación Urbanística (arts. 13.1 de la ley y 41.1 del reglamento); y
- En lo que se refiere a la Memoria del desarrollo del Programa de actuación (art. 41.2 del reglamento).

— A través de la actividad de fiscalización que la Comisión ejerce sobre los actos resolutorios de la Gerencia y demás Ayuntamientos del Area:

- Tomando la decisión definitiva sobre la aprobación de los Planes Parciales de Ordenación (art. 12.3 de la ley y 40.4 del reglamento).
- Haciendo igual definitivo pronunciamiento sobre los Proyectos de Urbanización (arts. 14.1 y 14.2 de la ley y 42.3 y 42.4 del reglamento).
- Decidiendo definitivamente respecto de las Ordenanzas sobre Uso del Suelo y Edificación (arts. 16.3 de la ley y 45.3 y 45.5 del reglamento).

- Tomando la definitiva decisión en relación con los Planes y Proyectos de iniciativa particular (arts. 6.3, 33.3, 33.4 y 42.6 del reglamento).

Como puede apreciarse por la transcrita relación, los actos administrativo-urbanísticos que hemos denominado *progresivos* son todos ellos de la mayor trascendencia.

— A virtud del recurso administrativo de alzada, frente a los acuerdos de la Gerencia Municipal de Urbanismo y de los demás Ayuntamientos del Area, cuya resolución compete a la Comisión.

Tal recurso es previsto en el artículo 53.2 del reglamento del Area, cuyo precepto se remite, a su vez, a los supuestos del artículo 220 de la ley del Suelo, y al artículo 7, número 4, de la ley del Area. Dichos supuestos son:

- La suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, ampliación del plazo por otro año y fijación de la indemnización del coste de los proyectos (art. 22 de la ley del Suelo).
- La decisión sobre parcelación, en el supuesto del artículo 80.5 de la ley del Suelo.
- Los actos de parcelación y reparcelación objeto de regulación en el artículo 81 de la ley del Suelo. Sin que sea de tener en cuenta para la provincia de Madrid la excepción del número 4 de este precepto—alegar el propietario lesión en más de un sexto—al venirle atribuida también a la Comisión del Area las funciones de la Comisión Central de Urbanismo, como ya se dijo.
- La revisión de justiprecios (art. 99.2 de la ley del Suelo).
- El establecimiento del orden de prioridades en que deben de ser urbanizados y edificados los polígonos comprendidos en el Plan, o respecto a la fijación de la superficie afectada (art. 111 de la ley del Suelo).
- La concreción del momento en que haya de realizarse la urbanización y subsiguiente edificación, según el artículo 112 de la ley del Suelo.

- Sobre la obligación de emprender, los propietarios de solares, la edificación dentro del plazo fijado, según el caso (art. 142.1 de la ley del Suelo).
- Sobre la inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares (art. 144 de la ley del Suelo).
- La sanción de infracciones urbanísticas mediante multa (art. 215 de la ley del Suelo).
- Las actuaciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo, o del correspondiente Servicio del Ayuntamiento de Madrid, ejecutadas a virtud de concierto con la Comisión del Area (art. 7.4 de la ley del Area).

Con lo transcrito estimamos que queda perfectamente justificada la línea funcional (1).

b) *Línea funcional* (2).—Denominamos con esta nomenclatura aquella línea que une a los Ayuntamientos de la provincia de Madrid, no incluidos en el Area, con la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana.

Para la mejor comprensión de esta línea conviene tener presente dos extremos ya reiteradamente puntualizados a lo largo del presente trabajo. El primero es que, respecto de los Ayuntamientos que ahora nos ocupan, la Comisión del Area sustituye a las Comisiones Central (hoy ministro de la Vivienda en el régimen general) y Provincial de Urbanismo (art. 30.4 del reglamento); el segundo se refiere a que el actuar administrativo-urbanístico de los Ayuntamientos en cuestión se rige, íntegramente, por las previsiones del régimen común, ordinario o general de la gestión urbanística.

La línea de referencia viene determinada:

— Por los actos administrativo-urbanísticos complejos en los que el *proyecto* del acto corresponde a los Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area Metropolitana, y la decisión resolutoria a la Comisión del Area; por ejemplo:

- Cuando se trata de la adquisición de terrenos, mediante expropiación, para formar reservas del patrimonio municipal del suelo (art. 73.2 de la ley del Suelo).

- En caso de modificación del orden de prioridades en las obras de urbanización (art. 111.2 de la ley del Suelo).
 - Sobre disminución de la obligación de subvenir los propietarios a la urbanización (art. 114.2 de la ley del Suelo).
 - En relación con el sistema de expropiación y sus reclamaciones (arts. 121 y 122 de la ley del Suelo).
 - En ciertos casos de cesiones de terrenos a título oneroso (art. 156.1 b) de la ley del Suelo).
 - En la ampliación del plazo de goce del beneficio de reducción de las cuotas del Tesoro, de la Contribución Territorial Urbana (art. 189.3 de la ley del Suelo).
 - Referente a las anotaciones o inscripciones de actos administrativo-urbanísticos en el Registro de la Propiedad (art. 209.1 de la ley del Suelo).
- A través de la actividad de fiscalización que la Comisión del Area ejerce sobre los actos resolutorios de los Ayuntamientos en cuestión:
- Tomando la decisión definitiva respecto de los Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización (arts. 132 y 273.1 a) de la ley de Régimen Local y arts. 28 b), 28 c) y 32 de la ley del Suelo); o modificación de sus elementos (art. 39.1 de la ley del Suelo); o los de iniciativa particular (art. 42.1 de la ley del Suelo); o modificación del régimen general instituido por los planes, proyectos, normas y ordenanzas en casos concretos y excepcionales (art. 46.3 de la ley del Suelo); o, en fin, en el supuesto de división del territorio en polígonos cuando el plan o proyecto no contuviese tal previsión (art. 105 de la ley del Suelo).
 - Tomando la definitiva decisión correspondiente a las normas y ordenanzas sobre uso del suelo y edificación (art. 273.1 b) de la ley de Régimen Local, en relación con el art. 33 de la ley del Suelo) o en el caso de los catálogos del artículo 20 de la ley del Suelo (art. 33 de la ley del Suelo).
 - Decidiendo definitivamente sobre la revisión del programa de actuación (art. 38.2 de la ley del Suelo).

- Haciendo igual pronunciamiento sobre los índices municipales de valoración del suelo, formados por los Ayuntamientos (art. 101.2 de la ley del Suelo).
 - Por la decisión definitiva atinente a la ampliación del plazo para edificar, en los supuestos del artículo 143.3 de la ley del Suelo.
 - Entendiendo, en definitiva, respecto de las ordenanzas y tarifas del arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente, aprobadas por los Ayuntamientos (art. 163 de la ley del Suelo).
 - Resolviendo definitivamente sobre la determinación de la unidad reparcelable (art. 6.1 del reglamento de Reparcelaciones).
 - Decidiendo sobre el acuerdo municipal por el que se denegó la inclusión de una finca en el Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, cuando tal denegación recayó sobre petición de inclusión hecha por un órgano urbanístico (art. 17.1 del reglamento de Edificación Forzosa).
- A virtud del recurso administrativo de alzada.

Tal recurso es previsto en el artículo 220 de la ley del Suelo cuando específicamente menciona los supuestos en que los acuerdos municipales son susceptibles de este recurso; en nuestro caso, para ante la Comisión del Area en sustitución, para la provincia de Madrid, de la Comisión Provincial de Urbanismo que el precepto menciona. Tales supuestos ya han quedado transcritos precedentemente cuando, a virtud de este recurso, se contribuyó a fijar la línea funcional (1).

Estimamos, con lo dicho, suficientemente justificada la existencia y contenido de la línea funcional (2).

Quando los actos urbanísticos enumerados como determinantes de la línea funcional en estudio no vienen específicamente regulados por la ley o el reglamento del Area Metropolitana de Madrid y, sin embargo, son ejecutados, ya por la Gerencia Municipal de Urbanismo, ya por cualquiera de los Ayuntamientos comprendidos en el Area, su desenvolvimiento ha de efectuarse

necesariamente por la línea (1), con lo cual el contenido de ésta queda notablemente potenciado.

c) *Línea funcional* (3).—Es aquella que uniendo a los Ayuntamientos de la provincia de Madrid, así como a la Diputación Provincial, los relaciona funcionalmente con el ministro de la Vivienda en forma directa.

Tal línea es determinable:

— Para los Ayuntamientos referidos, por corresponder a los mismos el *proyecto* del acto administrativo-urbanístico de que se trate, y al ministro su decisión resolutoria:

- En ciertos casos de cesiones de terrenos a título gratuito (artículo 153.1 de la ley del Suelo).
- En el nombramiento de Gerente (art. 203.4 de la ley del Suelo).

Si se entiende que en la decisión de los anteriores supuestos ha de intervenir también el ministro de la Gobernación, la resolución habría de adoptarse mediante orden conjunta de ambos ministros.

— Para la Diputación Provincial de Madrid, por medio del acto complejo de *propuesta* de la Diputación y correlativa resolución del ministro:

- Para asumir la Diputación las obligaciones urbanísticas de los Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area Metropolitana, por notoria negligencia de éstos en el cumplimiento de las mismas (artículo 205.2 de la ley del Suelo).

— Para la misma Diputación, por vía de control, a través de una actividad fiscalizadora que el ministro ejerce sobre la gestión urbanística de aquélla:

- Por la decisión definitiva respecto de los planes y proyectos formulados por la Diputación (art. 28 *a*), en relación con el 32, ambos de la ley del Suelo), o modificación de sus elementos (art. 39.1 de la ley del Suelo) o división del territorio en polígonos cuando dichos

planes o proyectos no contienen tal previsión (art. 105 de la ley del Suelo).

- Por la decisión definitiva correspondiente a las normas y ordenanzas sobre uso del suelo y edificación relativas a los planes provinciales o comarcales formulados por la Diputación; así como respecto de los catálogos del artículo 20 de la ley del Suelo, propuestos por la antedicha Corporación (art. 33 de la ley del Suelo).

Así determinada la línea funcional (3), sólo nos resta por decir sobre la misma que la tónica general es su escaso contenido, debido, singularmente, a dos razones: la primera, el sentido competencialmente absorbente de la Comisión del Area, que se extiende, como hemos visto, incluso a los Ayuntamientos no incluidos en el Area (art. 30.4 del reglamento), y la segunda, a que prácticamente tal vía sólo serviría de cauce a las siempre presumiblemente escasas actividades urbanísticas de la Diputación de Madrid.

3.3 LÍNEA DE COOPERACIÓN

Con esta nomenclatura queremos designar aquella línea que une a la figura representativa de los Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area Metropolitana, por una parte, y a la Diputación Provincial, por otra.

La línea de referencia, dada la naturaleza de las relaciones que pretende representar, la hacemos partir del lateral de los rectángulos y no de la base de los mismos, siendo de trazo discontinuo. Para su más fácil identificación la señalamos con el número (4).

Estas relaciones de cooperación entre Diputación y Ayuntamientos de la provincia de Madrid quedan limitadas, por lo que a estos últimos se refiere y a la actividad urbanística de los mismos alcanza, a los no incluidos en el Area Metropolitana, dadas las específicas y excluyentes competencias que respecto de los Ayuntamientos de tal Area tiene, en esta esfera de actividades, la Comisión de Planeamiento y Coordinación, tal como se

desprende de los artículos 1, 6, 12.4, 13.2, 15.3 y concordantes de la ley y los equivalentes del reglamento del Area.

Las relaciones de cooperación antes referidas vienen establecidas, señalando así la línea en estudio, por los artículos 162.2 del reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y artículos 24.2 y 205 de la ley del Suelo.

4. Organigrama

Como anexo del presente trabajo se acompaña un organigrama cuyas características y justificación de trazado se ha pretendido efectuar, tanto con la determinación de los órganos con actividad urbanística en la provincia de Madrid como con la fijación de las líneas de relación entre ellos.

Sólo nos queda por puntualizar que con el organigrama de referencia entendemos quedan reflejadas las relaciones urbanísticas más relevantes entre los órganos en estudio. Aquellas relaciones secundarias o de escaso contenido urbanístico no han sido recogidas en aras a la claridad de la representación gráfica.

5. Recapitulación

1.^a Con el presente trabajo se pretenden determinar los órganos de la actividad urbanística para la provincia de Madrid, dada la especial normativa jurídica que en este orden afecta a dicha provincia, así como fijar las relaciones entre ellos, al objeto de representar gráficamente todo ello mediante el correspondiente organigrama.

2.^a Son órganos de la actividad urbanística para la provincia de Madrid:

- El Consejo de Ministros.
- El ministro de la Vivienda.
- La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

- Los Ayuntamientos de la provincia de Madrid:
 - El de Madrid, con su régimen especial de Gerencia Urbanística.
 - Los comprendidos en el Area Metropolitana, con régimen normal de organización urbanística.
 - Los demás de la provincia no incluidos en el Area Metropolitana.
- La Diputación Provincial de Madrid.

3.^a Una línea jerárquica une al Consejo de Ministros, ministro de la Vivienda y Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.

4.^a Una línea funcional, que hemos denominado línea (1), relaciona a la Comisión del Area, por un lado, con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid y demás Ayuntamientos del Area por otro.

5.^a Otra línea funcional, que hemos señalado como línea (2), relaciona a la Comisión dicha, de una parte, y a los Ayuntamientos de la aludida provincia no incluidos en el Area, de otra.

6.^a Una última línea funcional, que hemos acotado como línea (3), relaciona al ministro de la Vivienda directamente tanto con los Ayuntamientos de la provincia de Madrid no incluidos en el Area como con la Diputación Provincial.

7.^a Para determinar las precedentemente mencionadas líneas funcionales se han examinado las relaciones que nacen entre los órganos citados tanto a virtud de los actos administrativo-urbanísticos complejos como de los recursos de alzada.

8.^a La Diputación de Madrid, independientemente de otras funciones urbanísticas que legalmente le vienen atribuidas, puede realizar tareas de colaboración en este terreno con los Ayuntamientos de la provincia no incluidos en el Area Metropolitana, lo que da lugar a la línea (4) del organigrama.

9.^a El organigrama que formulamos recoge los órganos en estudio, junto con las esenciales relaciones de orden urbanístico que les unen.

ANEXO

