

H

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXX

OCTBRE-NOVBRE-DICBRE 1971

NUM. 172

I. SECCION DOCTRINAL

X Licencias contra Plan (*)

352.778.511:711 (46)

por

JOSE M.^a BOQUERA OLIVER

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL ENFRENTAMIENTO ESTADO Y MUNICIPIO EN LAS LICENCIAS CONTRA PLAN.—III. REVISION DE OFICIO Y SUSPENSION POR EL ESTADO DE LAS LICENCIAS CONTRA PLAN.—IV. LA ATRIBUCION A ORGANOS PERIFERICOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO DE LA FACULTAD DE OTORGAR LAS LICENCIAS DE EDIFICACION.—V. LA TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS DE LA COMPETENCIA PARA ADOPTAR SUS PLANES DE URBANISMO.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Nuestras Leyes Fundamentales proclaman el principio de la autonomía de los Municipios; el país—han manifestado, en repetidas ocasiones, personas muy autorizadas—necesita Municipios plenos de vitalidad. Casi todos nos mostramos convencidos de ello. No obstante, con cierta frecuencia, vemos pasar servicios y competencias municipales al Estado y a otros entes públicos. Traspaso de competencia que no fortalece a los Municipios, sino que los debilita.

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en el XII Curso sobre «Problemas políticos de la Vida local», celebrado en Peñíscola (Castellón) durante el mes de septiembre de 1971.

La crítica de la centralización administrativa es una actitud muy generalizada. Las normas legislativas (Ley de aprobación del II Plan de Desarrollo), las ponencias de órganos políticos, las colaboraciones periodísticas, los concursos en favor de la descentralización, frecuentes y aplaudidos. Pero sobre este fondo de declaraciones de principios, de párrafos brillantes un tanto alejados de la práctica, se oyen voces, no demasiado altas pero sí constantes, que hacen una propuesta muy concreta: que se transfiera a la Administración del Estado la competencia (ahora de los Municipios) de otorgar licencias de edificación. Competencia que—como decía el Tribunal Supremo en sentencia de 4 de marzo de 1968—se considera «clásica» de los Ayuntamientos.

Los que tal cosa propugnan, estiman que dicha transferencia es el único medio de conseguir que desaparezcan las licencias de edificación contrarias a los Planes de urbanismo.

Entre cantos a la descentralización, se cierne sobre nuestros Municipios el efectivo peligro—posible próxima realidad—de perder una nueva competencia. Competencia tan característicamente municipal que yo me temo que su pérdida, con lo que significa de brecha abierta en algo tan esencial, arrastre a los Municipios al borde de su desaparición como verdaderas entidades públicas.

II. EL ENFRENTAMIENTO ESTADO Y MUNICIPIO EN LAS LICENCIAS CONTRA PLAN

Es un hecho indiscutible, o al menos yo no me atrevo a discutirlo, que los Ayuntamientos otorgan licencias contra los Planes de urbanismo. Al cometer esta ilegalidad, inutilizan en gran medida, y a veces incluso desvirtúan totalmente, una labor de ordenación urbana costosa e indudablemente conveniente para las comunidades locales. El Plan ordena la transformación y el desenvolvimiento de las poblaciones y esto indudablemente es bueno. Por consiguiente, todo lo que perjudica a los Planes es malo. Me gustaría subrayar lo que acabo de decir para que de este modo quedara muy claro que mi propósito, cualquiera que sea la interpretación que se dé a mi exposición, no es defender

o justificar a los Ayuntamientos que conceden licencias contra Plan. Estas son, sin entrar ahora en mayores precisiones, actos administrativos ilegales y, como tales, rechazables.

Pero tampoco me parece aceptable la postura de quienes presentan a las licencias contra Plan como el más pernicioso y más frecuente de los actos administrativos ilegales. Presentación con la que quizá procuran justificar la drástica solución que ofrecen para evitarlas: la pérdida por los Municipios de la competencia para otorgarlas.

Nada hay en las licencias contra Plan que nos permita sostener que son más perjudiciales para la sociedad española que los créditos oficiales concedidos en contra de las normas vigentes o las autorizaciones ilegales de la distribución de medicamentos, o que tantos y tantos ejemplos como podrían traerse a colación.

El vicio de las licencias contra Plan tampoco es cualitativamente superior al de los restantes acuerdos municipales que infringen lo dispuesto por reglamentos estatales.

¿Por qué, pues, en este momento las licencias contra Plan atraen más que ningún otro tipo de actos ilegales (municipales y estatales) la atención de algunos sectores de la Administración del Estado? ¿Por qué ese excepcional interés en acabar con ellas?

A mi modo de ver, por dos razones. Una menor: las consecuencias de las licencias de obras son muy aparentes. Tienen una rotunda materialización. Ahí está el edificio construido, la calle abierta; o ahí estaría la zona verde suprimida. Cualquier observador podrá apreciar el efecto de la licencia y clamar contra quien hizo posible el desaguisado.

La razón principal, la decisiva, es la siguiente: las licencias contra Plan enfrentan al Estado, a través de un Departamento ministerial, con los Ayuntamientos. Enfrentan al autor de todos los Planes de urbanismo con los Municipios que no los respetan.

Pese a todos los disimulos de la Ley del Suelo (art. 32)—las Corporaciones locales aprobarán *inicial* y *provisionalmente* los Planes de urbanismo—, son los órganos de la Administración del Estado, con la mal llamada aprobación definitiva, los que dan a los Planes de urbanismo el contenido que estiman oportuno.

tuno. Estos son única y exclusivamente declaraciones de voluntad del Estado. Los Ayuntamientos sólo conseguirán que les aprueben los Planes que agraden a dichos organismos. En relación con los Planes y Proyectos de urbanización, la sentencia de 17 de mayo de 1969 ha dicho: ... aun siendo órgano gestor el Ayuntamiento (art. 195 de la Ley del Suelo), la competencia urbanística ha sido absorbida prácticamente por los órganos centrales y periféricos de la Administración del Estado.

Posiblemente por esto, algunos Ayuntamientos sienten un especial placer en otorgar licencias contra Plan. La Administración del Estado les ha impuesto un Plan que ellos íntimamente no quieren; a veces incluso después de haberse manifestado claramente en contra del mismo, y al conceder una licencia contra Plan comprueban que hacen lo que quieren, que todavía mandan en su casa. En cierta medida, con la licencia contra Plan se vengan de la imposición estatal.

En cualquier caso, parece evidente que la falta de coincidencia en un mismo sujeto del poder de planificación urbana y de la facultad de otorgar las licencias de obras, fomenta el que éstas se concedan contra Plan.

Esta disociación de competencias constituye la causa profunda de las diferencias entre quien ostenta el referido poder y los titulares de la facultad de otorgar licencias.

Podrá decirse que siempre que un Ayuntamiento dicta un acto contrario a un reglamento del Estado surge un enfrentamiento entre aquéllos y la Administración central. Pero yo me atrevería a decir que no, o, al menos, que el enfrentamiento no reúne las características del provocado por las licencias contra Plan entre la Administración urbanística estatal y los Ayuntamientos.

En primer lugar, porque quizá no existan otros actos municipales tan estrechamente vinculados a disposiciones estatales como lo están las licencias de obras con respecto a los Planes de urbanismo. Estos señalan de manera muy precisa, con exactas expresiones aritméticas y geométricas, los criterios y deseos de la Administración del Estado sobre la forma de la edificación de un término municipal. La licencia contraria al Plan siempre

es una flagrante contradicción a la voluntad del órgano que aprobó el Plan. En ella siempre quedan, además, perfectamente individualizados el autor del mandato infringido y el autor de la infracción.

En segundo lugar, porque la mayor parte de los reglamentos del Estado dirigidos a los Municipios en cuanto tales, nacen del Consejo de Ministros o del Ministerio de la Gobernación, que suele vigilar el cumplimiento de los adoptados por el Gobierno, mientras que la planificación urbanística depende del Ministerio de la Vivienda. El Ministerio de la Gobernación mantiene, digamos, relaciones personales con todos los Alcaldes de España, y no le resulta tan difícil hacer respetar dichos reglamentos. En cambio, el Ministerio de la Vivienda carece de fáciles medios de convicción para conseguir que las autoridades locales cumplan sus Planes. Este Ministerio puede presumirse que se considera desobedecido por los autores de las licencias contra Plan, y que le gustaría tratar a los Ayuntamientos como los superiores tratan a los inferiores desobedientes y desconsiderados. Enviarles muestras de su real desagrado, amenazas de destitución, etc. Pero si el Ministerio de la Vivienda empleara estos medios contra los Alcaldes, no conseguiría impresionarles. Por ello dicho Ministerio ha intentado emplear medios jurídicos directos para anular o suspender las licencias contra Plan. Medios que los supremos órganos jurisdiccionales y consultivos del Estado no han permitido que prosperasen.

III. REVISION DE OFICIO Y SUSPENSION POR EL ESTADO DE LAS LICENCIAS CONTRA PLAN

El Consejo de Estado, en Dictamen de 14 de julio de 1964 (*Recopilación de Doctrina Legal 1963-1964*, núm. marg. 170), declaró que el Ministerio de la Vivienda no puede revisar de oficio las licencias municipales.

En los antecedentes del citado Dictamen figura la siguiente tesis de la Asesoría jurídica de dicho Departamento ministerial: «Los actos de la Administración municipal, en su actividad urbanística, están adoptados por órganos delegados del Ministerio

de la Vivienda, habida cuenta del Preámbulo de la Ley de 12 de mayo de 1956 y de lo establecido en varios de sus preceptos, tales como el artículo 3.^º, sobre competencia urbanística; el artículo 4.^º, sobre cooperación de las Corporaciones locales; el artículo 195, que señala una jerarquía entre los distintos órganos urbanísticos centrales y locales, y el artículo 220, concerniente a los recursos».

Repárese en la radical y clara postura del Ministerio de la Vivienda. Se considera el único titular de competencias administrativas en todo cuanto al urbanismo se refiere. Los Municipios sólo son sus órganos delegados. Estos nada pueden decidir por sí mismos sobre el asentamiento de sus vecinos en el espacio; carecen de propia competencia en relación con el desarrollo de los pueblos y ciudades que, según las leyes les dicen, gobiernan.

De prosperar la tesis anterior, hubieran quedado resueltos todos los problemas de competencia en materia urbanística entre la Administración estatal y la local. Pero frente a la pretensión del Ministerio de la Vivienda, el Consejo de Estado declaró que, en materia de urbanismo, «como principio general..., debe mantenerse la tradicional competencia municipal».

«Ante todo—dice el Consejo de Estado—, no es ocioso recordar que la Ley de 12 de mayo de 1956 ha mantenido en sus declaraciones de ámbito general la separación entre las actividades de los órganos urbanísticos por ella creados y las propias de las Corporaciones locales». Los primeros, de acuerdo con el artículo 5.^º de la Ley del Suelo, «fomentarán la acción de las Corporaciones locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen local y se subrogarán en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su contenido exceda de sus posibilidades». «... precisiones éstas que manifiestan la intención del legislador—continúa el Consejo de Estado—de que aquellos órganos *no interfieran en la competencia propia de las Corporaciones locales...*»

Después el Consejo de Estado estudia minuciosamente cada uno de los preceptos de la Ley del Suelo alegados por el Ministerio de la Vivienda para fundamentar su propósito de revisar

de oficio y anular la licencia municipal y termina con estas palabras: «En resumen, y en definitiva, del recorrido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana no se desprende que la Comisión provincial de Urbanismo ni los órganos centrales urbanísticos tengan expresamente conferida en ella, ni siquiera por consecuencia obligada de sus criterios y principios, la facultad de anular este acuerdo municipal sobre licencia de edificación; y, ello admitido, hay que concluir que tal anulación no puede hacerse sino por los cauces propios y genéricos previstos en la legislación para los acuerdos municipales.

Lo contrario es forzar los textos legales contra la advertencia de la propia Ley del Suelo: «La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos».

El Consejo de Estado demostró, pues, cumplidamente: 1.º Que las leyes atribuyen a los Ayuntamientos, y no a órganos de la Administración del Estado, la facultad de otorgar las licencias de edificación. Esta competencia es propia de los Municipios; les ha sido conferida directamente por el legislador y no la reciben por delegación de la Administración central. 2.º El Ministerio de la Vivienda no puede revisar y anular de oficio las licencias municipales otorgadas en contra de los Planes de urbanismo.

En cuanto a la suspensión de las obras ejecutadas conforme a licencias que las Comisiones provinciales de Urbanismo consideren contrarias a los Planes, primero se suscitó ante los Tribunales de Justicia una cuestión relativa al sujeto responsable de los daños y perjuicios causados por la suspensión. Alguna Audiencia Territorial declaró que era el autor de la suspensión quien debía hacer efectiva la indemnización y no los Municipios cuyos Ayuntamientos habían otorgado las licencias. Esto sirvió de freno al deseo estatal de suspender licencias municipales. Después, el Consejo de Estado, en el Dictamen citado, advirtió que la facultad de suspensión de obras otorgada por el artículo 212 de la Ley del Suelo al Presidente de la Comisión provincial de Urbanismo, «no impide que deba seguir el procedimiento previsto en

la Ley de Régimen local», procedimiento que obliga a dar traslado de la suspensión, en el plazo de cuarenta y ocho horas, a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial para que ésta decida, en definitiva, revocar la suspensión o declarar la nulidad del acuerdo suspendido, contra cuya sentencia cabe recurso de apelación (arts. 365 y 366 de la Ley de Régimen local).

Finalmente, el Tribunal Supremo, más rotundamente, aunque no me parece que más acertadamente, pero en todo caso coincidiendo fundamentalmente con el Consejo de Estado, en sus sentencias de 21 de junio de 1965 y 26 de marzo de 1968, dice que «... el artículo 212 de la Ley del Suelo..., hay que reputarlo virtualmente derogado por la promulgación, posterior a la Ley del Suelo, de la de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958; y especialmente la reguladora de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956...», pues «la indicada Ley jurisdiccional, en su disposición derogatoria, deja sin efecto cuantas disposiciones se opongan a la misma, y establece en su artículo 118, condensando fundamentalmente preceptos ya establecidos en los artículos 362 a 368 de la Ley de Régimen local, un procedimiento para que los Presidentes de las Corporaciones locales o los Gobernadores civiles suspendan los actos municipales tomados con infracción manifiesta de las leyes...; generalidad con que está concebido el artículo, que juntamente con la consideración de que *en una esfera tan de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos como es la concesión de licencias para edificar*, los acuerdos municipales que se estimen infractores... de las Ordenanzas sólo pueden ser suspendidos por el Gobernador civil con la garantía que supone la inmediata intervención de esta jurisdicción...; son consideraciones que abonan la tesis de la no vigencia del mencionado artículo 212 de la Ley del Suelo».

El Tribunal Supremo y el Consejo de Estado no quieren que un órgano estatal suspenda definitivamente un acuerdo municipal. Consideran necesaria la posterior intervención de la Jurisdicción contencioso-administrativa para que esta instancia independiente defienda la competencia municipal y los derechos de

los particulares. Solución de una lógica jurídica total que no paso a examinar porque no es éste el momento oportuno para hacerlo.

El Ministerio de la Vivienda no parece dispuesto a seguir, para la suspensión de las licencias de obras, lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y, en definitiva, por los artículos 362 a 368 de la Ley de Régimen local.

Esto quizá se deba a tres motivos. El primero, a que corresponde al Gobernador civil como tal, y no como Presidente de la Comisión provincial de Urbanismo, decidir la suspensión de la licencia. Gobernador civil que profesionalmente no está vinculado al Ministerio de la Vivienda y políticamente lo está muy poco. De nuevo aflora el tema de la organización administrativa del urbanismo, del que ahora tampoco podemos ocuparnos.

El segundo motivo puede ser el de que el procedimiento de suspensión de acuerdos municipales contrarios a las leyes, dada la brevedad del plazo para decidir la suspensión, cinco días, resulta difícilmente aplicable a las licencias. Se conceden muchas licencias de edificación y confrontarlas todas ellas con los Planes aprobados para cada Municipio es una labor que requiere de los técnicos encargados de la misma una dedicación profesional no habitual y también un plazo para proponer al Gobernador civil la suspensión quizá menos agobiante.

Digamos, incidentalmente, que los partidarios de que la competencia para otorgar licencias de obras pase a las Comisiones provinciales de Urbanismo, deberían calcular lo que significaría remitir a éstas todos los expedientes de obras de los Municipios de una Provincia para que los examinen y resuelvan.

El tercero y último motivo quizá sea que la posterior intervención de la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del acuerdo de suspensión—que en último término, insisto, es quien decide sobre la conformidad o disconformidad de la licencia con respecto al Plan—le parece a la Administración estatal una intervención que mengua su autoridad sobre los Municipios; un procedimiento poco concorde con la superioridad que cree debe mantener y hacer efectiva sobre los Ayuntamientos.

Me surge esta sospecha, entre otras cosas, porque no conozco tampoco ningún caso en el que la Administración del Estado haya interpuesto directamente un recurso contencioso-administrativo contra una licencia municipal considerada contraria a un Plan de urbanismo. Esto no puede achacarse a que hubiera tenido dificultades para su admisión, porque, en primer lugar, el Municipio, casi sonroja decirlo, es un sujeto jurídico distinto del Estado; en segundo lugar, la Ley del Suelo reconoce acción popular para impugnar los actos contrarios a los Planes de urbanismo, y, por último, la jurisprudencia ha declarado que los actos no notificados a quienes tienen legitimación para recurrirlos pueden ser impugnados dentro del plazo de dos meses contado a partir del momento en que tuvieron conocimiento de los mismos por la apreciación de la ejecución de sus consecuencias.

No se ha empleado el recurso contencioso-administrativo porque se considera una forma no autoritaria de controlar a los Municipios, o porque se le estima un medio poco eficaz para luchar contra las licencias que estudiamos; sobre esto volveremos después.

La Administración del Estado ha intentado utilizar, pues, contra las licencias contrarias a los Planes, como hemos apreciado, procedimientos que el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo no han considerado legales, y no ha querido emplear contra aquéllas el medio normal para luchar contra actos administrativos ilegales, «la garantía máxima del Estado de Derecho», el recurso contencioso-administrativo.

IV. LA ATRIBUCION A ORGANOS PERIFERICOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO DE LA FACULTAD DE OTORGAR LAS LICENCIAS DE EDIFICACION

Al encontrar obstáculos en un camino y no quererse seguir otros, se propugna la gran solución: el legislador debe transferir la facultad municipal de otorgar licencias de edificación a los órganos periféricos del Ministerio de la Vivienda. Para que desaparezcan las licencias contra Plan, que los Municipios pierdan su competencia para otorgarlas. Gran remedio. Poca originalidad.

¿Cuáles son los argumentos que se esgrimen en favor de la gran solución?

En primer lugar, el clásico, el que siempre se aduce cuando se intenta despojar a los Municipios de alguna de sus competencias: las autoridades y funcionarios municipales viven tan próximos a los administrados que les resulta muy difícil evitar que aquéllos les presionen hasta conseguir licencias de obras en las que los intereses públicos se sacrifican en beneficio de los privados.

Con otras palabras, se considera que las autoridades y funcionarios locales, por su mayor contacto con los particulares, son más sensibles a los halagos de éstos que las autoridades y funcionarios del Estado. Presunción falsa, como la realidad se encarga muchas veces de demostrar. Además, hoy ya no es válida la premisa sobre la que descansa. Lo decimos muchas veces: ya no existen distancias. La facilidad para viajar a la capital de la Provincia o a Madrid pone a las autoridades estatales tan cerca de los administrados como éstos lo están de las municipales.

El argumento que examinamos trata de disimular la causa profunda, psicológica, de toda política centralizadora. La mayoría de los hombres nos fiamos más de nosotros mismos que de los demás. En general, cualquier político o funcionario cree que él adoptará decisiones más acertadas que ningún otro ser humano; que las ejecutará más certeramente y que resistirá con éxito cualquier tentación a su rectitud. Pero ocurre que, desde hace mucho tiempo, sólo las autoridades y funcionarios del Estado tienen posibilidad de hacer efectiva esta autoconfianza. Por este motivo la centralización triunfa por doquier y sólo la humildad puede frenarla.

El segundo argumento, será el de que al pasar al Estado la competencia para otorgar las licencias de edificación, coincidirán en unos mismos órganos la facultad de aprobar los Planes de urbanismo y la de otorgar licencias de obras. Se piensa que estos órganos no destruirán con sus actos singulares—las licencias—lo que hayan decidido por vía general al aprobar el Plan. Esto es posible, aunque no son raros los casos de lo que se ha llamado,

inexacta pero expresivamente, derogabilidad singular de los reglamentos.

Pero si la coincidencia en un mismo organismo del poder de planificación y de la competencia para otorgar licencias de obras es un remedio eficaz contra las licencias de obras contrarias a los Planes, ¿por qué no se confiere a los Municipios el poder de decidir sus Planes? Es decir, se pasa a los Municipios la competencia, ahora estatal, para adoptar los Planes municipales de urbanismo.

La propuesta sorprenderá, porque favorece la descentralización, y como dijo Tocqueville, y su frase se ha repetido muchas veces, mientras que la centralización es una tendencia natural, la descentralización es un producto del arte. Pero si la descentralización es conveniente, hagamos arte. No pensemos que resulta imposible hacer lo contrario de lo que solemos ver que se hace; que no cabe convertir competencias estatales en municipales.

Lo que propongo no es una solución imposible ni ilógica.

V. LA TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS DE LA COMPETENCIA PARA ADOPTAR SUS PLANES DE URBANISMO

La Ley del Suelo ordena piramidalmente los Planes territoriales de urbanismo. En la cúspide de la pirámide sitúa al Plan nacional de urbanismo, que debe confeccionar el Estado para marcar las grandes directrices a las que se someterá cualquier otra planificación territorial. Le siguen los Planes provinciales y comarcales y, en la base de la pirámide, se sitúan los Planes municipales. Se forma así una gradación jerárquica entre los Planes; los inferiores sometidos a los superiores para lograr una armoniosa planificación de todo el territorio nacional. Para evitar que los Planes provinciales, comarcales y municipales se separen de las directrices del Plan general, el Estado aprueba dichos Planes. La finalidad de esta aprobación no puede o no debe ser otra que la de lograr se acomoden los Planes territoriales inferiores al Plan nacional de urbanismo.

Han transcurrido catorce años desde la promulgación de la

Ley del Suelo y todavía no tenemos en España un Plan nacional de urbanismo. En cambio existe un buen número de Planes municipales. La pirámide se ha truncado. Falta, pues, la causa que justifica la aprobación por la Administración del Estado de los Planes provinciales y municipales. No obstante, ésta, acogiéndose a la letra de los artículos 28 y 32 de la Ley del Suelo, aprueba dichos Planes y aprovecha esta aprobación para imponer criterios y soluciones técnicas, algunas veces de escasa entidad, a los Municipios y Provincias cuando éstos quieren someter su territorio a un Plan de ordenación o simplemente cumplir la obligación que a algunos de ellos les impuso la Ley del Suelo. El resultado ha sido, pues, que, en materia de planificación, la Administración del Estado no ha hecho lo que la Ley del Suelo quiso que hiciera, lo que le correspondía hacer—el Plan nacional—, y hace lo que le es ajeno, lo que no le corresponde hacer—los Planes provinciales y municipales—.

Si la Administración del Estado ha incumplido la obligación legal—la confección del Plan nacional de urbanismo—fundamento de su competencia para aprobar los Planes territoriales de Provincias y Municipios, lógico es que éstos recobren la libertad para decidir el contenido de sus propios Planes. Reunirán así el poder de planificación urbana y el de concesión de licencias de edificación, cuya disociación origina un buen número de licencias contra Plan.

Cuando exista Plan nacional, la aprobación estatal de los Planes locales deberá limitarse a procurar que estos últimos se acomoden a aquél. Igualmente, en donde exista Plan provincial, la aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo, o mejor en el futuro de la Diputación provincial, debe limitarse a lograr que los Planes municipales no desvirtúen el Plan provincial.

La anterior conclusión no conduce necesariamente a que el Ministerio de la Vivienda contemple pasivamente cómo los Municipios adoptan sus Planes y no pueda imponerles los criterios que, en cada momento, considere óptimos para redactar los Planes. Dicho Ministerio puede y debe estudiar las mejores soluciones técnicas para la planificación urbana y promulgar disposiciones generales a las que se sujetarán, obvio es decirlo, los Mu-

nicipios al decidir sus Planes. De este modo, se tratará por igual a todos los Municipios, lo que suele ser equivalente a tratarlos con justicia, pues todos son esencialmente iguales; mientras que las aprobaciones singulares imponen a este o a aquel Municipio esta o aquella solución técnica, según el organismo urbanístico estatal que actúe, y esto puede originar graves desigualdades e injusticias.

Ciertamente que, en este caso, cuando un Municipio incumpla dichas obligaciones generales, y no reaccionen contra él los particulares, la Administración del Estado deberá pedir a la jurisdicción competente que le fuerce a su cumplimiento, y esto es más incómodo que el método actual. Pero el respeto a la autonomía municipal, que las leyes proclaman, tiene algunas incomodidades que deben sufrirse, al menos, con resignación.

VI. CONCLUSIONES

En resumen, el primer remedio contra las licencias contrarias a los Planes de urbanismo no es hacer perder a los Municipios su competencia para otorgarlas, sino reunir en sus manos el poder de planificación de su territorio y el de conceder las licencias de obras. Disminuirán así las licencias contra Plan. El segundo lo será el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración del Estado contra las licencias que infrinjan los Planes, bien después de suspender su eficacia por medio del Gobernador civil o con su impugnación directa, al apreciar su existencia por la aparición de las obras que se ejecuten conforme a aquéllas.

No sé si alguien dirá que el recurso contencioso-administrativo resulta ineficaz, insuficiente o incómodo para conseguir la anulación de las licencias contra Plan. Pero el Estado no puede decir tal cosa. Después de presumir de lo avanzado de nuestra Ley de lo contencioso; de los medios que la legislación española ofrece a los particulares para luchar contra los actos administrativos ilegales; de la perfección de nuestro sistema de garantías jurisdiccionales, no es posible sostener que el recurso conten-

cioso-administrativo no es útil para luchar contra esa especie de los actos administrativos ilegales que son las licencias contra Plan.

Si la Administración del Estado piensa que el recurso contencioso-administrativo no le es apto para lograr la anulación de las licencias contra Plan, que medite si no será también un instrumento ineficaz para que los administrados luchen contra sus actos ilegales. Si llega a esta conclusión, debe reformar inmediatamente la Ley de lo contencioso y ordenar de otro modo las garantías jurisdiccionales contra los actos administrativos.

Todo menos cercenar la competencia municipal—camino fácil, cómodo y conocido, porque se ha recorrido muchas veces— para evitar las licencias contra Plan, porque si todo problema suscitado por actos municipales ilegales se remedia de la misma manera, pronto desaparecerán los Municipios, institución secular sobre la que se dicen puestas muchas esperanzas, pero a la que se le ofrecen más cantos líricos que efectivos medios para fortalecerla.

