

LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS METROPOLITANAS

(Con especial referencia a la Comarca de Barcelona)

711.417 (46 Barcelona)

por

Francisco Lliset Borrell

Secretario General de la Corporación Metropolitana de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LAS COMPETENCIAS EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO: 1. PLAN GENERAL METROPOLITANO. NORMAS COMPLEMENTARIAS. 2. DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO METROPOLITANO. NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO. 3. COORDINACIÓN CON OTROS PLANES GENERALES EXTRAMETROPOLITANOS. 4. PLANES DERIVADOS: A) *Competencia del Consejo metropolitano para la aprobación de Planes parciales, programas, ordenanzas, normas complementarias del planeamiento y reglamentos de interés metropolitano.* B) *Casos en que corresponde a la Corporación metropolitana la redacción y tramitación de los Planes.*—III. LAS COMPETENCIAS EN LA GESTION URBANISTICA: 1. ADQUISICIONES DE SUELO: A) *Sistemas generales metropolitanos.* B) *Sectores de interés metropolitano.* C) *Patrimonio metropolitano del suelo.* 2. EJECUCIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA: A) *Ejecución de los sistemas metropolitanos.* B) *Ejecución de sectores de interés metropolitano.* C) *Actuaciones de descongestión fuera del Area.*—IV. LAS COMPETENCIAS METROPOLITANAS EN LA DISCIPLINA URBANISTICA: 1. CÉDULA URBANÍSTICA METROPOLITANA. 2. OTORGAMIENTO DE LICENCIAS EN CASO DE MORA. 3. SANCIONES URBANÍSTICAS. 4. RECOMENDACIONES A LOS AYUNTAMIENTOS. 5. PARALIZACIÓN Y DERRIBO DE OBRAS CONTRA PLAN Y SIN LICENCIA. 6. PROPUESTA DE SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LICENCIAS INVÁLIDAS. 7. SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LICENCIAS CONCEDIDAS.—V. COMPETENCIAS METROPOLITANAS DE COORDINACION URBANISTICA.—VI. COMPETENCIAS METROPOLITANAS DE ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS.

I. INTRODUCCIÓN

No debe olvidarse que la institucionalización de las Áreas metropolitanas obedece, en un primer momento, a la exigencia de ordenación de un conglomerado urbano. De ahí que no sea de extrañar que si bien las Corporaciones metropolitanas son consideradas, en las legislaciones más progresivas, como Entes locales, adquieren, simultáneamente, en la legislación urbanística concurrente a la de Régimen local, el carácter de Entidades urbanísticas especiales (1).

El Área metropolitana es, antes que nada, una realidad socioeconómica, pero es también, inmediatamente después, una unidad urbanística que gira en torno a un Plan comarcal o metropolitano. El papel que las Entidades municipales metropolitanas han de jugar en la elaboración, tramitación, aprobación, ejecución y control de dicho Plan nos dará la medida exacta de las competencias urbanísticas metropolitanas (2).

Con todo, hay que tener en cuenta que las nuevas Entidades municipales metropolitanas constituyen una estructura administrativa intermedia, a los efectos estrictamente urbanísticos, entre la Administración del Estado y los Municipios, por lo que entre estas dos estructuras territoriales ha de abrirse paso, precisamente, la competencia metropolitana, bien sea recibiendo por descentralización o por delegación funciones originariamente estatales, bien sea acogiendo por delegación o recabando por sustitución funciones originariamente municipales. También es posible, además, que algunas funciones, cuya titularidad se atribuye por la legislación común a las Diputaciones, queden referidas a las Entidades metropolitanas, como espacios exentos, en este aspecto, de la competencia provincial, a la que reemplazan (3).

En resumen, las competencias urbanísticas metropolitanas forman un bloque de funciones de procedencia heterogénea —estatal,

(1) FERNÁNDEZ, T. R.: «Áreas metropolitanas y descentralización», en *Descentralización administrativa y organización política*, dirigida por S. MARTÍN RETORTILLO, tomo III, Madrid, 1973, págs. 637 y ss.

(2) LLISET BORRELL, F.: «Naturaleza jurídica de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona», en *RDU*, núm. 42.

(3) Tal es el caso de la aprobación inicial que en la tramitación de Planes de promoción privada corresponde a la Diputación provincial cuando afectare a varios Municipios, según el artículo 54 de la Ley del Suelo, y que, por aplicación del artículo 14 del Decreto-Ley 5/1974 en relación con el artículo 17 y 16, 2, del Decreto 3.276/1974, corresponde en el ámbito del Área metropolitana de Barcelona a su Corporación.

provincial y municipal— que se articulan en el seno del Ente metropolitano como centro de imputación, con lo que se permite una visión global, unitaria y en profundidad del urbanismo en un vasto territorio que comprende y agrupa a varios términos municipales, cuya vinculación social y económica demanda una planificación y una gestión hasta cierto punto comunes (4).

Para el estudio de las competencias metropolitanas es preciso que nos detengamos en cada una de las fases del proceso urbanístico, que compendiamos en las funciones de planeamiento, de gestión y de control (5).

II. LAS COMPETENCIAS EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO

Dejando aparte los Planes llamados de Ordenación del territorio —nacional o regional—, cuya elaboración, aprobación y gestión corresponde a otras instancias administrativas, alejadas de la esfera municipal, los tipos de planeamiento que comprende la Ley del Suelo podemos sistematizarlos del siguiente modo:

- a) *Plan general* de uno o más Municipios y Normas complementarias del planeamiento general.
- b) *Planes derivados*: parciales, especiales, estudios de detalle y programas de actuación urbanística.
- c) *Proyectos de urbanización*, que forman parte, en puridad, de la fase de gestión.
- d) *Catálogos*.

1. PLAN GENERAL METROPOLITANO. NORMAS COMPLEMENTARIAS

El Plan metropolitano es el Plan general que abarca a los términos municipales incluidos en la delimitación del Area metropolitana y cuya mera existencia ha dado origen, con harta frecuencia,

(4) Véase la derogada Base 9.ª de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.

(5) LLISSET BORRELL, F.: *La actividad urbanística de los particulares*. Madrid, 1974, en que se estudian las diferentes fases del proceso urbanístico.

a organizaciones metropolitanas de diferente signo como garantes de su correcta ejecución (6).

Por su naturaleza jurídica en nada se diferencia de los Planes generales municipales. En la práctica, tal vez adolezca, por su dilatada extensión territorial, en algunos puntos, de mayor imprecisión, imprecisión que plantea no pocos problemas. No es el menor el de la necesidad de acomodar la escala de origen, generalmente pequeña (1:5.000), a otra mayor (1:2.000, por lo menos), a fin de que, en suelo urbano, sea posible determinar con facilidad alineaciones y profundidades edificables, sobre todo en ordenaciones «en manzana cerrada». La inconcreción del destino de los espacios reservados a equipamientos, dada la dificultad de efectuar una investigación previa, paralela al titánico esfuerzo de llevar adelante la aprobación de un Plan de gran alcance a nivel metropolitano, presenta, asimismo, la exigencia de un Plan de equipamientos que venga a determinar el destino de cada una de las reservas de suelo, como un Plan especial de importantes consecuencias para mejorar la calidad de vida de la población metropolitana (7).

Las Normas complementarias del Plan general regularán aspectos secundarios de interés metropolitano del Plan, sin que puedan estar en contradicción con dicho Plan [arts. 16,1,f) y 2,4 del Decreto 3.276/1974].

A nivel del planeamiento metropolitano, la competencia de la aprobación definitiva se atribuye a la Administración urbanística del Estado, aunque su redacción y tramitación corresponda al órgano supremo de la Entidad metropolitana (art. 4, 1 y 2, del Decreto-Ley 5/1974 y art. 16, 2, 5, del Decreto 3.276/1974) (8).

2. DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO METROPOLITANO. NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO

El desarrollo del planeamiento metropolitano habrá de llevarse a cabo ajustándose a las previsiones del propio Plan general, pero corresponde, en principio, al Consejo metropolitano «orientar e

(6) Tal ha sido el caso del Plan del Area de Madrid y de la Comarca de Barcelona, o los del Gran Bilbao y el Gran Valencia.

(7) MARTÍN RETORTILLO, S., y SALAS HERNÁNDEZ, J.: «Los procedimientos de transferencia forzosa de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística», *RAP*, 79, págs. 395 y ss.

(8) La aprobación definitiva del Plan metropolitano ha quedado implícitamente transferida a la Generalitat de Catalunya por Decreto 1.385/1978, de 23 de junio.

impulsar» dicho desarrollo, a través de las Normas de obligado cumplimiento que, en la esfera de su competencia, decida dictar dicho órgano (art. 4,4 del Decreto-Ley 5/1974 y art. 19 del Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre).

Hay que dejar bien clara la distinción entre *Normas complementarias* del planeamiento y *Normas de obligado cumplimiento*. Las primeras son sustantivas, no difieren de las reguladas por el artículo 70 y siguientes del texto refundido de la Ley del Suelo, regulan aspectos secundarios de interés metropolitano del Plan General Metropolitano (art. 16, 2, 4, del Decreto citado) y su aprobación corresponde a la Administración del Estado, al igual que el Plan que desarrollan, previa tramitación por el Ente metropolitano (artículo 4, 2, del Decreto-Ley), si bien el Decreto de desarrollo, en su artículo 5, 2, e) atribuye su aprobación definitiva a la propia Corporación barcelonesa. Por el contrario, las Normas de obligado cumplimiento constituyen normas instrumentales encaminadas tanto a normalizar los que hemos llamado Planes derivados, como a que se cumplan las previsiones del programa de actuación. Son, en definitiva, medios de dirección, orientación e impulsión del planeamiento metropolitano; instrumento adecuado para una debida coordinación de las operaciones urbanísticas de los Ayuntamientos en todo el territorio metropolitano. Las Normas de obligado cumplimiento no requieren un procedimiento especial, son meras directivas que son aprobadas definitiva y autónomamente por el Consejo metropolitano (art. 4.4 del Decreto-Ley 5/1974).

3. COORDINACIÓN CON OTROS PLANES GENERALES EXTRAMETROPOLITANOS

El impacto que demográfica, social y económicamente puede producir la existencia de un Area metropolitana sobre los espacios circundantes, aun no cayendo bajo su esfera de influencia directa, y la importancia de estos espacios a los efectos de descongestión de aquélla, implican que el ordenamiento atribuya a la organización metropolitana cierta intervención en el planeamiento paralelo extrametropolitano.

Esta intervención se puede producir a través de los siguientes medios jurídicos:

a) Trámite de *audiencia* (art. 14, 3 y 4, del Decreto-Ley 5/1974) en el procedimiento de aprobación de los Planes generales, a nivel municipal o comarcal, que puedan aprobarse fuera del ámbito metropolitano.

b) *Informe* en las actuaciones urbanísticas que con finalidad de descongestión se proyecten en otras áreas provinciales [art. 5, 2, h) del Decreto 3.276/1974].

c) *Propuesta de directrices* para la descongestión de la zona metropolitana al órgano competente para llevar a cabo dicha descongestión, con la posible colaboración del Ente metropolitano [artículo 5, 2, h) de dicho Decreto].

4. PLANES DERIVADOS

Cabe distinguir entre la competencia para la aprobación definitiva de los Planes y la competencia para su redacción y tramitación. En principio, sólo corresponde a la organización metropolitana la competencia para la aprobación definitiva de los Planes, transferida por descentralización en virtud de la propia legislación metropolitana, pero, en determinados supuestos, le corresponde también la competencia para la redacción y tramitación, según vamos a ver seguidamente.

A) *Competencia del Consejo metropolitano para la aprobación de Planes parciales, programas, ordenanzas, normas complementarias del planeamiento y reglamentos de interés metropolitano*

El artículo 5, 2, e) del Decreto 3.276/1974 atribuye al Consejo metropolitano «la aprobación definitiva de los Planes parciales, programas, ordenanzas, normas complementarias del planeamiento y reglamentos de interés metropolitano». Esta competencia se ajusta a lo establecido en el artículo 35 del texto refundido de la Ley del Suelo, por lo que, actualizando aquel otro precepto de la legislación especial metropolitana a la tipología de Planes de la Ley del Suelo, conforme a lo dispuesto en la tabla de vigencias de esta última, los Planes de aprobación definitiva por la organización metropolitana son los Planes parciales, los Planes especiales, los pro-

gramas de actuación urbanística y las Normas complementarias del planeamiento.

Más simplificadoamente, el artículo 7, 2, d) del Decreto de 28 de noviembre de 1974 atribuye a la Comisión administrativa la aprobación definitiva de los estudios de detalle y de los proyectos de urbanización.

Existe una contradicción, según ya hemos adelantado, entre el Decreto-Ley (art. 4.2) y el Decreto [art. 5, 2, e)], que regulan la Corporación metropolitana en relación con las Normas complementarias del planeamiento, pues mientras el primer precepto atribuye al Consejo metropolitano la mera propuesta de Normas complementarias, el segundo confiere al mismo órgano su aprobación definitiva. Si bien el respeto al principio de la jeraquía normativa haría prevalecer el Decreto-Ley sobre el Decreto, una interpretación lógica de la aparente antinomia nos conduce a seguir un criterio distinto, con base al indicado artículo 35 de la Ley del Suelo y al paralelismo existente en cuanto a las funciones de tutela urbanística sobre los Ayuntamientos, entre las Comisiones provinciales de urbanismo y las organizaciones metropolitanas (Madrid, Barcelona).

B) *Casos en que corresponde a la Corporación metropolitana la redacción y tramitación de los Planes*

La redacción y tramitación de los Planes corresponde a la Corporación metropolitana en los siguientes casos:

a) Cuando su realización es exigida por el *ordenado desarrollo de la Comarca*, aunque se refiera a un solo Municipio. En principio, se comprenden aquí los Planes parciales o especiales que se refieran a sectores o sistemas generales de interés metropolitano que se indiquen en el Plan metropolitano.

Quedan incluidos, en este caso, los Planes de desarrollo de los Centros direccionales y el Plan de equipamientos, Planes que prevén las Normas urbanísticas metropolitanas de Barcelona.

b) Cuando *afecten a más de un Municipio*, que en la legislación común corresponde, según el artículo 41 de la Ley del Suelo, tramitar a la Diputación con audiencia de los Municipios afectados.

c) Por *delegación de los Ayuntamientos*, cuando éstos lo soliciten. En este caso, debe distinguirse entre actuación por delega-

ción (que comprende la redacción y tramitación de los Planes), y que exige solicitud en este sentido del Ayuntamiento, y mera asistencia técnica para redactar el Plan, en cuyo caso corresponde al Ayuntamiento la aprobación inicial y la ulterior tramitación.

d) Por *sustitución de los Ayuntamientos*, cuando éstos no redactan el Plan en el plazo que señalare la Corporación, aunque en este caso deberá oírse previamente al Ayuntamiento (art. 16, 2, del Decreto 3.276/1974).

En relación con los proyectos de ordenación y catálogos de los respectivos Ayuntamientos, sólo actuará la Corporación metropolitana en los dos supuestos indicados de delegación (solicitud) y sustitución (9).

III. LAS COMPETENCIAS EN LA GESTION URBANISTICA

La gestión urbanística comprende, de una parte, la adquisición de suelo tanto para sistemas generales y locales como para la edificación, y de otra, la ejecución de la obra urbanizadora, previa la aprobación de los correspondientes proyectos de urbanización. Vamos a referirnos a las competencias de la organización metropolitana en cada uno de estos dos aspectos (10).

1. ADQUISICIONES DE SUELO

En atención al régimen jurídico de dichas adquisiciones es preciso distinguir, en torno al tema, tres grandes apartados, según se trate de suelo para la ejecución de sistemas generales metropolitanos, para la urbanización de sectores de interés metropolitano o para constituir el patrimonio metropolitano del suelo.

A) *Sistemas generales metropolitanos*

Los sistemas generales metropolitanos están constituidos por la vialidad básica (red arterial metropolitana), los parques metropolitanos y los equipamientos de servicios técnicos metropolitanos.

(9) Vid. artículo 21, 4, del Decreto 3.276/1974.

(10) COSCULLUELA, L.: «Teoría general de la gestión urbanística», en RDU, número 57, 1977, págs. 15 y 16.

Hay que distinguir, en cuanto a los equipamientos, según estén afectados a servicios estatales, regionales, metropolitanos o municipales. Estos dos últimos, los metropolitanos y municipales, deben ser, en suelo urbanizable programado, objeto de compensación a través de la figura del aprovechamiento medio. No parece tan clara la exigencia legal de esta compensación en los equipamientos regionales y estatales, ya que en realidad deberían formar parte de un planeamiento regional o nacional, cuya compensación, por tanto, exige un ámbito territorial superior.

En los llamados —en el Plan general de la Comarca de Barcelona— sistemas metropolitanos debe, pues, distinguirse entre los que son de ámbito municipal (metropolitano o local) y los que pertenecen a un espacio más amplio. Estos últimos, en consecuencia, deberían ser adquiridos por expropiación de otras instancias administrativas extramunicipales, mientras que la provisión de sistemas estrictamente metropolitanos y municipales debería corresponder a la Corporación metropolitana, excepto cuando aquellos tienen carácter sectorial —en el sentido territorial de ámbito de planeamiento parcial—, cuya cesión gratuita es una clara consecuencia de la urbanización del sector.

B) *Sectores de interés metropolitano*

Son sectores de interés metropolitano los que así aparecen definidos o señalados en el Plan General Metropolitano y cuya urbanización es exigida por el ordenado desarrollo de la Comarca [artículo 16, 2, a) del Decreto 3.276/1974]. El Plan parcial debe ser, en este caso, elaborado y tramitado por la Comarca o Area, y no por los Municipios afectados. El sistema de actuación no ha de ser forzosamente el de expropiación, sino que puede ser cualquiera de los admitidos en la Ley del Suelo. No obstante, la expropiación se nos antoja el mejor de los sistemas de actuación para facilitar la realización de actuaciones puntuales.

C) *Patrimonio metropolitano del suelo*

La institución del Patrimonio municipal del suelo es contraespeculativa, por lo que debe formarse, preferentemente, con terrenos que están destinados en el Plan, si existe, a la edificación. Aparte

de los supuestos incidentales en que se pueden incluir en el Patrimonio del suelo terrenos urbanos, el bloque mayoritario de terrenos afectados será suelo urbanizable (programado o no), para cuya adquisición puede utilizarse, sin exigencia de Plan parcial o especial previo, el sistema de expropiación, con arreglo a los artículos 90 y 91 del texto refundido de la Ley del Suelo.

Cabe distinguir entre los proyectos de expropiación (memoria y plano delimitador) según incidan en el propio ámbito metropolitano o fuera de él. En este último caso, por aplicación del artículo 91 de la Ley del Suelo, se precisará aprobación del Ministerio del Interior, previo informe del de Obras Públicas y Urbanismo. En ambos casos, la finalidad del Patrimonio metropolitano radica «en prevenir, encauzar y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones» del territorio metropolitano. Dado que se tratará, fundamentalmente, de suelo no urbanizado, el objetivo del instituto es la creación de solares, la implantación de sistemas de interés colectivo y la reserva de terrenos de futura urbanización (11).

2. EJECUCIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA

En materia de adquisiciones de suelo, la competencia metropolitana es clara para los sistemas generales, para los sectores de interés metropolitano y para la constitución del Patrimonio metropolitano del suelo, que puede operar con carácter previo a la ejecución de aquellos sistemas o a la urbanización de aquellos sectores. Incluso es clara, como más adelante veremos, como asistencia gestora de la Corporación metropolitana a los Municipios integrados y a las otras Administraciones públicas que han de realizar actuaciones en el territorio metropolitano (art. 25, 3 del Decreto 3.276/1974).

Por ello, creemos que, sin perjuicio de las compensaciones económicas correspondientes, la organización metropolitana debería asumir la función de provisión de suelo para todo tipo de sistemas y equipamientos generales, y aun de los sectoriales cuando lo solicitaren los Ayuntamientos interesados, a través de las técnicas jurídicas establecidas en la Ley del Suelo (operaciones de cesión gratuita).

(11) LLISET BORRELL, F.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Abella, Madrid, 1977, artículos 89 y ss., págs. 336 y ss.

En cambio, la ejecución de la obra urbanizadora no aparece delimitada, respecto de la de los Ayuntamientos, con la debida claridad en la legislación vigente. El artículo 21, 5 del Decreto 3.276/1974 dice textualmente: «La ejecución del planeamiento urbanístico dentro de la demarcación de la zona metropolitana estará atribuida a la Corporación y a los Ayuntamientos integrados». Por otra parte, el artículo 21, 1 establece una competencia residual de los Ayuntamientos al señalar que «la competencia urbanística de los Ayuntamientos de la zona metropolitana comprenderá todas las facultades de *índole local* que no estén expresamente atribuidas a la Corporación por el Decreto-Ley que la creó». El artículo 8 del Decreto-Ley no es más explícito que el Reglamento aprobado por Decreto 3.276/1974, que hace remisión, en cuanto a la ejecución del planeamiento, a los mismos términos establecidos expresamente en el propio Decreto-Ley. En este sentido, sólo pueden destacarse dos puntos de su artículo 4 sobre competencias del Consejo metropolitano: «4. Orientar e impulsar el desarrollo del planeamiento metropolitano» (que no supone propiamente ejecución), y «5. Aprobar el programa de desarrollo y ejecución del planeamiento metropolitano» (que tampoco prejuzga la ejecución por la Corporación metropolitana).

Con todo, el artículo 1.º del Decreto-Ley erige la ejecución del planeamiento urbanístico en una de las finalidades que se atribuye a la Entidad municipal metropolitana recién creada, por lo que no puede mantenerse una interpretación excesivamente restrictiva, so pena de abocar a la Corporación a la inoperancia en este terreno.

Sin perjuicio de que se afronte una modificación legislativa que aclare la cuestión, especificando las funciones de ejecución que corresponden a la Corporación metropolitana, aventuramos, como indispensables, las siguientes:

A) *Ejecución de los sistemas metropolitanos*

Nos referimos aquí a los sistemas metropolitanos en sentido estricto, es decir, a los viales comarcales, a los parques metropolitanos y a los equipamientos de los servicios que ha de gestionar la Corporación (abastecimientos de aguas, mercados y mataderos centrales, vertederos de residuos sólidos, estaciones depuradoras de aguas residuales, edificios administrativos metropolitanos, etc.). En el caso en que la Corporación asuma la función de provisión de

suelo para equipamientos municipales generales (los sectoriales, repetimos, son de cesión gratuita), cabría, por supuesto, incluir la preparación del suelo adquirido para sostener servicios municipales o servicios estatales a proporcionar por los Ayuntamientos (centros docentes de EGB o BUP), Casas Consistoriales, guarderías infantiles, asilos de ancianos, centros cívicos, etc., aunque parece más lógico que dichos terrenos, aunque adquiridos por la Entidad metropolitana, fueran acondicionados por los Ayuntamientos u Organismos interesados.

En la ejecución de los sistemas metropolitanos cabe, obviamente, la colaboración de la Administración del Estado, ya que, en definitiva, los sistemas metropolitanos son, antes que metropolitanos, de naturaleza municipal, por lo que es de aplicación la legislación especial de cada servicio y las medidas de fomento que en cada caso se establecen.

B) *Ejecución de sectores de interés metropolitano*

Está claro que a la Corporación metropolitana le corresponde el planeamiento parcial de los sectores de interés metropolitano [artículo 16, 2, a) del Decreto 3.276/1974]. Pero si esta competencia deriva de la exigencia de un desarrollo ordenado de la Comarca, según indica el precepto citado, esta misma exigencia ha de contar a la hora de ejecutar el sector objeto del planeamiento, ya que, en otro caso, ninguna Administración pública está más próxima para actuar con más eficacia, en este caso, que la Corporación metropolitana.

El mencionado artículo 16, 2, a) se remite al Plan metropolitano, por cuya razón aquellos sectores que este Plan señala como de interés metropolitano deberán ser ejecutados por la Corporación, si se quiere garantizar que el ordenado desarrollo de la Comarca no sufra una ruptura. (Es el supuesto de los Centros direccionales).

C) *Actuaciones de descongestión fuera del Area*

Es preciso distinguir entre una descongestión interior, que supone una redistribución de riqueza, equipamientos y servicios en todo el Area, con clara tendencia a la potenciación de la corona interior periférica, y la descongestión exterior, en cuyas operacio-

nes no sólo están implicados los Entes metropolitanos, sino también el Estado y, en su caso, la Región autónoma y los Municipios afectados. Hasta ahora estas operaciones de descongestión han sido llevadas a cabo con preferencia por la Administración del Estado, a través del Instituto Nacional de Urbanización y Sociedades Anónimas de ente público. Pero es obvio que en estas operaciones han de intervenir, además del Estado, el Area a descongestionar y las Areas locales a potenciar (12).

El artículo 5, 2, h) del Reglamento de la Corporación Metropolitana de Barcelona señala como competencia del Consejo metropolitano «la propuesta de directrices para la descongestión de la zona metropolitana y el informe de las actuaciones urbanísticas que con esta finalidad se proyecten en otras Areas provinciales». Este precepto, unido al del artículo 25, 2, *in fine*, del propio Decreto, según el que los terrenos adquiridos para el Patrimonio metropolitano del suelo «podrán estar situados fuera del territorio de la Corporación cuando así resulte necesario para el mejor cumplimiento de sus fines», indican bien claramente la vocación de la Corporación metropolitana hacia una política de descongestión de su propio territorio.

En el mismo sentido, el artículo 30 del Reglamento del Area metropolitana de Madrid determina que «el planeamiento del Area metropolitana se coordinará con las determinaciones que se adopten para la descongestión de la capital, a cuyo fin la Comisión del Area informará las directrices generales de la Dirección General de Urbanismo en relación con aquélla».

Más descentralizadamente, la propuesta de directrices de descongestión ha de partir, en el supuesto de Barcelona, de la Corporación metropolitana, y, obviamente, en dicha propuesta deberían preverse los instrumentos institucionales, con la debida participación metropolitana, para llevar a cabo cualquier política de descongestión. Las llamadas actuaciones urbanísticas urgentes, reguladas por Decreto-Ley de 27 de junio de 1970, no tienen sentido sin una participación metropolitana efectiva y el establecimiento de unas bases organizativas que garanticen una vida local ordenada desde los primeros momentos del nacimiento de un nuevo núcleo de población (13).

(12) SELF, P.: *Los problemas del crecimiento urbano*, Madrid, 1968.

(13) SELF, P., *op. cit. in totum*, y varios autores: *Problemas de las Areas metropolitanas*, IEAL, Madrid, 1973.

IV. LAS COMPETENCIAS METROPOLITANAS EN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

La legislación vigente es más explícita en el señalamiento de las competencias metropolitanas por lo que respecta al planeamiento y al control que, según hemos visto, a la ejecución de los Planes.

Se puede decir en orden al control, fiscalización o disciplina urbanística del Ente metropolitano, que esta materia queda resumida en la exigencia de una cédula urbanística metropolitana, en la sustitución a los Ayuntamientos por no concesión de licencias dentro del plazo establecido en el artículo 9 del Reglamento de Servicios, en la inspección urbanística metropolitana y su consecuencia inmediata, las sanciones urbanísticas; en la paralización de obras y su derribo y en las propuestas de suspensión de los efectos de las licencias inválidas.

1. CÉDULA URBANÍSTICA METROPOLITANA

Conforme al artículo 24, 2 del Reglamento de la Corporación, ésta «podrá conceder cédulas de calificación urbanística en las que se definirán las condiciones de edificación y uso de cada parcela y en las que se acreditará, en su caso, la condición de solar. En el ámbito del territorio de la Corporación no podrá concederse licencias municipales de edificación ni de cualquier uso del suelo o de las edificaciones si a la solicitud no se acompaña tal cédula, cuando estuviere establecida en la forma prevista por la Ley del Suelo».

Según el artículo 63 del texto refundido de la Ley del Suelo, la creación de la cédula urbanística ha de tener lugar a través de la correspondiente Ordenanza.

Con el servicio de la cédula urbanística en marcha, la Corporación metropolitana puede controlar todo acto sujeto a previa licencia en su territorio, si se tiene en cuenta que las licencias concedidas se han de comunicar a la Corporación, por copia, al mismo tiempo que son notificadas a los particulares [art. 24, 1, a) del Reglamento].

2. OTORGAMIENTO DE LICENCIAS EN CASO DE MORA

Si transcurrieren los plazos señalados en el artículo 9 del Reglamento de Servicios sin que se hubiera notificado resolución expresa a los solicitantes de licencias urbanísticas, el peticionario podrá acudir a la Corporación a los efectos prevenidos en dicho precepto, esto es, de conceder la licencia o denegarla en el plazo de un mes.

Como sea que dicho artículo establece la posibilidad de obtención de licencia por silencio positivo, por el mero transcurso del plazo de un mes sin que la Corporación resolviera expresamente, debe llamarse la atención sobre la modificación que al respecto ha establecido el texto refundido de la Ley del Suelo, en cuyo artículo 178, 3, *in fine*, se dice: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, proyectos, programas y, en su caso, de las Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento» (14).

3. SANCIONES URBANÍSTICAS

La exigencia de responsabilidades y la imposición de sanciones urbanísticas tiene su cobertura legal en el artículo 24, 1, d) del Reglamento, que se remite, entre otros preceptos, a la Ley del Suelo, cuyo artículo 228 permite al Presidente de la Corporación metropolitana imponer unas sanciones económicas, en relación con el artículo 10, c) del Reglamento, de hasta diez millones de pesetas (15).

4. RECOMENDACIONES A LOS AYUNTAMIENTOS

La Corporación metropolitana podrá señalar a los respectivos Alcaldes las infracciones que los servicios de la Corporación hubieren observado, bien a través de inspecciones, bien a través del

(14) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, Madrid, 1976, que no comparte el criterio legal por entender que desnaturaliza la institución del silencio positivo.

(15) CORELLA MONEDERO, J. M.: *La infracción urbanística*, Madrid, 1977.

examen de las licencias que se le han de remitir, bien a través de los expedientes o informes de que ha conocido previo requerimiento [artículo 24, 1, a), b) y c) del Reglamento], y encomendarles la adopción de las medidas procedentes.

5. PARALIZACIÓN Y DERRIBO DE OBRAS CONTRA PLAN Y SIN LICENCIA

Entendemos que, con arreglo al artículo 24, 1, d) del Reglamento, la Corporación metropolitana podrá ordenar la paralización de las obras que se efectúen sin licencia, en cuyo caso el particular deberá solicitar la licencia al Ayuntamiento en el plazo de dos meses, conforme a los artículos 184 y 185 de la Ley del Suelo. Si la obra no fuere legalizable o fuere denegada por ser contraria a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas, se puede acordar por la Corporación la demolición de las obras a costa del interesado y proceder a impedir definitivamente los usos a los que diere lugar (16).

6. PROPUESTA DE SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LICENCIAS INVÁLIDAS

Si las obras que se ejecutaren estuvieren amparadas por una licencia, aun siendo contrarias al Plan, no podrá aquélla ser suspendida por la Corporación metropolitana, sino tan sólo por el Alcalde o por el Gobernador civil, conforme al artículo 186 de la Ley del Suelo, que supone la incoación de un proceso contencioso-administrativo sumario. Absurdamente, no está legitimado para abrir este proceso el Presidente de la Corporación metropolitana, quien tan sólo puede formular, al amparo del artículo 24, 1, e) del Decreto 3.276/1974, propuesta al Gobernador civil de suspensión de aquellos acuerdos municipales en materia de otorgamiento de licencias que constituyan manifiesta infracción legal (17).

(16) CHOROT, LLISSET y ARROYO: *Ley del Suelo*, Abella, Madrid, 1977.

(17) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Civitas, Madrid, 1976, y BASSOLS COMA, M.: «El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo», *Civitas, Revista española de Derecho administrativo*, número 6, págs. 316 y ss.

7. SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LICENCIAS CONCEDIDAS

Si en el caso de infracciones la Corporación puede, a tenor del artículo 24, 1, c) del Decreto, adoptar por sí los remedios necesarios, no cabe duda de que puede, al igual que las Delegaciones provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, solicitar del Gobernador civil que, conforme al artículo 187 de la Ley del Suelo, incoe de oficio alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo, para la revisión de licencias ilegales (18).

V. COMPETENCIAS METROPOLITANAS DE COORDINACION URBANÍSTICA

Las organizaciones metropolitanas surgen con la finalidad de coordinar las actuaciones públicas, fundamentalmente urbanísticas, que se llevan a cabo sobre un territorio *unitario* desde un punto de vista económico-social, aunque *plural* desde el punto de vista administrativo. No es extraño, por tanto, que la legislación metropolitana recoja un bloque de medios jurídicos de coordinación que vengan a armonizar los conflictos de intereses que puedan surgir en el ámbito metropolitano.

El artículo 18 del Decreto 3.276/1974 establece que «para la coordinación de actuaciones urbanísticas dentro de la zona metropolitana se utilizarán:

1.º *El programa de la propia Corporación para el desarrollo y ejecución del planeamiento, en el cual se especificarán las sucesivas fases hasta asegurar la efectiva utilización del territorio de acuerdo con los objetivos previstos.*

2.º *El programa de actuaciones, obras y servicios que se propongan realizar los diferentes Departamentos ministeriales en el ámbito del planeamiento metropolitano.*

3.º *Los programas de actuación, generales o urbanísticos, que formen en su caso los Municipios integrantes de la Corporación metropolitana» (19).*

(18) *Op. cit.* en la nota anterior.

(19) LLISET BORRELL, F.: *Los esquemas planificadores de la Corporación metropolitana de Barcelona*, El Consultor, 1978.

El Plan General Metropolitano tiene, como todo Plan urbanístico, un aspecto normativo, en cuanto vincula unos terrenos a un determinado destino, y un aspecto organizativo, en cuanto establece un calendario de actuación a través de su programa, a fin de que los objetivos del Plan puedan ser cumplidos. Obviamente, en las sucesivas fases del programa deberían contemplarse estos dos aspectos:

- a) Sistemas generales, distinguiendo, a su vez, vialidad básica, parques metropolitanos y equipamientos comunitarios.
- b) Sectores de desarrollo mediante Planes parciales o especiales.

En el supuesto de los sistemas, las unidades del programa serán, en primer lugar, los Planes especiales, y, en segundo lugar, los proyectos de urbanización. En el de los sectores (referibles tanto a suelo urbano como a suelo urbanizable), las unidades del programa serán los Planes parciales o de reforma interior y los proyectos de urbanización.

En uno y otro caso merecen una consideración especial las adquisiciones de suelo, que se canalizan a través del Patrimonio metropolitano del suelo y los Patrimonios municipales del suelo.

Si, dada la amplitud del Plan General Metropolitano, no se hubiera podido concretar el destino de los equipamientos, cuya operación se hubiera dejado, como en el caso de Barcelona, para una segunda fase, debería procederse con anterioridad a la revisión cuatrienal del programa de actuación del Plan General Metropolitano, a los efectos de coordinación, del siguiente modo:

1.º Elaborar el Plan de equipamientos que concrete el destino de los que se precisan en todo el ámbito metropolitano, tanto si su titularidad corresponde a la Administración del Estado como a los Ayuntamientos o a la Corporación metropolitana. Por supuesto que debería, asimismo, recabarse el programa de los organismos autónomos e incluso de la Diputación Provincial y de la Generalitat.

2.º Redactar las disposiciones necesarias para garantizar que los Ayuntamientos destinen en sus presupuestos el montante legal, en su caso, para la adquisición de suelo, que este suelo esté ubicado en espacios de interés preferente y que, en caso de enajenaciones, se cumplan los objetivos del Plan, como dispone el artículo 25, 4

del Reglamento de la Corporación metropolitana. Para conseguir estos objetivos, el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales debería informar desfavorablemente los presupuestos que no contuvieran el 5 por 100 para las adquisiciones de suelo, y los Ayuntamientos deberían someter a la aprobación de la Corporación metropolitana los programas anuales de adquisición de suelo, así como la Dirección General de Administración Local o la Generalitat recabar el informe de la Corporación antes de autorizar ninguna enajenación; autorización que, para acortar plazos, podría ser solicitada previamente por los Ayuntamientos e incorporada al respectivo expediente a remitir al Ministerio del Interior o a la Generalitat.

Para abreviar trámites, los Ayuntamientos deberían remitir a la Corporación metropolitana sus programas de actuación urbanística, que contuvieran los Planes, proyectos y adquisiciones de suelo que se propusieran ejecutar en el período de los cuatro años a que se contrae el programa de actuación metropolitano.

VI. COMPETENCIAS METROPOLITANAS DE ASISTENCIA A LOS MUNICIPIOS

No puede olvidarse que la Corporación metropolitana es una Corporación municipal de segundo nivel, encaminada a proporcionar una visión de conjunto de un territorio dividido administrativamente, aunque no socioeconómicamente (20). Por ello es conveniente que la asistencia de los Ayuntamientos se efectúe unitariamente a través de la Corporación metropolitana. Es decir, que los esquemas previstos en el Decreto-Ley para regular la asistencia a los Ayuntamientos, no sólo se nutran con fondos metropolitanos, y como tales, fondos de redistribución a ese nivel, sino también con los fondos de los Planes provinciales de obras y servicios y de los Planes provinciales de cooperación.

No tiene sentido que la Corporación metropolitana no participe en la concesión de ayudas estatales o regionales, cuyo otorgamiento puede obedecer a criterios distintos que pueden distorsionar la política metropolitana de inversiones. Sólo podría prevalecer, racio-

(20) LLISSET BORRELL, F.: «Soluciones institucionales al fenómeno metropolitano», en *CXXV Aniversario de El Consultor*, Madrid, 1977, pág. 147.

nalmente, el criterio de una instancia administrativa más amplia si realmente concurriese el interés de un grupo social (regional o nacional) mayor.

Los canales de asistencia metropolitana a los Municipios son, con arreglo a los artículos 23 y 25 del Reglamento de la Corporación metropolitana, los siguientes:

a) Ayudas *técnicas*, consistentes, preferentemente, en la redacción por los Servicios técnicos de la Corporación de Planes y proyectos.

b) Ayudas *económicas*, bien consistentes en subvenciones a fondo perdido, bien en anticipos reintegrables sin interés.

c) Ayudas de *gestión*, bien consistentes en adquisiciones por expropiación con carácter instrumental y a beneficio de los Ayuntamientos, conforme al artículo 25, 3, del Reglamento, bien en ejecución de obras e instalación de servicios, conforme al artículo 23, 1, d), de dicho Reglamento. En el primer caso, la adquisición se opera, a nuestro juicio, directamente por la Entidad local como beneficiaria, si bien el Ente expropiante es la Corporación metropolitana. En el segundo caso, la contratación es tramitada, adjudicada y controlada por la Corporación metropolitana, si bien las obras son entregadas al Ayuntamiento con la recepción provisional, y previo el informe del Ayuntamiento, con la recepción definitiva.

Lógicamente, la ayuda de gestión puede ser, a la vez, económica. Si no lo fuera, la Entidad local debería aportar la cantidad correspondiente a la Caja de la Corporación para cubrir, en todo o en parte, el coste de inversión de la actividad metropolitana emprendida en su nombre.