

## Urbanismos europeos comparados

### INTRODUCCIÓN JUSTIFICATORIA DE UNA PRIMERA SERIE SOBRE LOS «URBANISMOS EUROPEOS COMPARADOS»

Ya entre 1983 y 1995, con motivo de los amplios debates entre expertos en torno a cómo «debería ser» el nuevo modelo constitucional autonómico del urbanismo español (recién «inaugurado» en el 84 con la puesta en marcha de la nueva organización política con las Comunidades Autónomas), nos planteamos indagar sistemática y comparativamente en las estructuras de las legislaciones urbanísticas de algunos otros países occidentales. En el período pre-autonómico (1978-1984) algunos borradores y proyectos de leyes estatales llegaron a circular (incluso dos alcanzaron el Parlamento), pero ignoraban toda veleidat comparatista, más interesados en las pequeñas reformas sobre «lo ya tradicional» del modelo español de 1956. Aquellos debates se intensificaron entre 1992 y 1995, a raíz de la sigilosa y «quijotesca» ley de 1989-1990, impulsora de un continuismo extremo del modelo del 56 hasta su agotamiento, y de la perentoriedad de su texto refundido de 1992, que ya sólo «tenía que ser» la suma de las viejas estructuras de las leyes del suelo de 1956 y 1975 con la de 1990 (*cfr.* CyTET núms. 95-96, 98, 99, 102 y 103).

La convocatoria en enero de 1994 de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, verdadera obra de «corte y confección», con precisamente el fin de proponer los «nuevos horizontes» para el urbanismo español, impulsó esa línea de trabajo comparatista absolutamente imprescindible para conocer en qué mar se navegaba. En julio de 1994 la Dirección General para la Vivienda, el

Urbanismo y la Arquitectura (DGVUA) y a instancias de la misma Comisión encargó un metódico programa de análisis al Prof. Luciano PAREJO ALFONSO de la Universidad Carlos III de Madrid, conjuntamente con el Prof. Angel MENÉNDEZ REXACH de la Universidad Autónoma de Madrid, y actuando como coordinador del equipo externo el Prof. Andrés BETANCOR, también de la Carlos III. Se seleccionaron como más diversificados y fértiles para ilustrar el caso español los modelos urbanísticos de países federales (Alemania, Suiza y USA), muy centralistas (Inglaterra y Francia) y más regionalizados (Holanda e Italia). El trabajo fue concebido, dirigido y coordinado por Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, por entonces Subdirector General Adjunto de la DGVUA, con la colaboración permanente de Ricardo SANTOS DIEZ, Consejero Técnico de la misma.

Se prefirió para esta primera incursión en los sistemas urbanísticos comparados que los expertos que abordaran cada uno de los países fueran buenos juristas españoles conocedores de las estructuras jurídico-políticas de nuestro urbanismo y que, además y de antemano, ya comprendieran lo suficiente de alguno de tales países, considerando sería mejor que no expertos oriundos de aquéllos. Partíamos de que la traslación de pre-conceptos e instituciones sociales y jurídicas de una cultura a otra es justamente lo más difícil de entender y, por ende, de transferir, ya que sólo se pueden llegar a establecer comparaciones estructurales y comprender la complejidad de «lo otro» desde el conocimiento profundo de las premisas y lógica de los problemas de «lo de uno»; por lo que verter a la propia lengua siempre es más preciso que contar algo de uno mismo sin saber lo que va a

entender el receptor ajeno. En el fallo parcial de aquella primera premisa estaría una de las causas principales del retraso en poder publicar este ambicioso libro, precisamente cuando alguno de los miembros del equipo investigador externo no es un experto de su propio país y, al no entender suficientemente los significados de las instituciones de su propia estructura, no sabe cómo transferir los propios problemas y sus circunstancias para indagar sus respuestas simétricas en las soluciones institucionalizadas del otro país en estudio (1).

Con el objeto de permitir comparaciones más precisas y segmentadas y para orientar los niveles de profundidad y detalle exigibles a los estudiosos de cada país preparamos un pormenorizado cuestionario-guion de ocho grandes temas o paquetes (organización territorial-competencial, propiedad fundiaria, planeamiento, medioambiente, gestión-ejecución, programación, valoraciones y fiscalidad, control y recursos) que se desglosaba en un total de 33 cuestiones precisas y de amplio espectro, dada la diversidad de los modelos extranjeros y las diferencias con el español, sólo superficialmente conocidas de antemano.

La recepción formal del conjunto de los trabajos externos se hizo en marzo de 1995, cuatro meses después de las conclusiones de la Comisión. Mas con ello y con las prisas en tenerlo acabado a cuenta de pulirlo no se hacía nada más que dejar todo preparado para una ardua tarea posterior interna que iba a resultar ímproba y casi insuperable.

En efecto. La Comisión de Expertos había elaborado sus recomendaciones finales entre septiembre y noviembre de 1994, presentándose en público con el llamado «Documento de Salamanca» el 12 de diciembre de 1994 (*cf.* CyTET nº 103). Estos trabajos comparados del urbanismo europeo sólo se tuvieron disponibles «en bruto» desde marzo de 1995, cuatro meses después (y no todos). Ni que decir tiene que su análisis

pormenorizado y estudio comparatista no importaba nada, porque las ideas y las ideologías ya estaban esclerotizadas de antemano y ni en los debates, ni en las recomendaciones de la Comisión se dejaría nada abierto a lo que su estudio pudiera arrojar. Las propuestas políticas subsiguientes de la misma Comisión demostraron que todo ejercicio comparatista es mera curiosidad anecdótica cuando la estructura y lógica internas de las prácticas políticas están ya fuertemente enraizadas y nadie está dispuesto a reformar en profundidad su modelo «tradicional».

Precisamente para coser, integrar y perfeccionar las indagaciones hechas por separado sobre cada país, preparamos en la Dirección General un seminario restringido internacional sólo para 20 expertos con debates estructurados y continuados durante 2 días intensivos a puerta cerrada (19-20 octubre de 1995), invitando a los más conspicuos expertos extranjeros en esta materia (2). El seminario fue muy enriquecedor y permitiría a los respectivos autores españoles corregir o perfeccionar las dudas y enfoques de sus correspondientes trabajos.

La idea era la de retocar, homogeneizar enfoques y contenidos de los trabajos hechos sobre cada país, añadiendo obviamente un trabajo análogo a los otros para España que haríamos en la propia DGVUA. Esta idea era la de ir preparando una publicación integral que completara, ilustrara con gráficos expresivos y vertebrara *horizontalmente* todos los trabajos, enhebrándolos por aquellos ocho temas globales para permitir una más fértil comparación sistemática, evitando así la lectura *vertical* de cada país por separado. La Universidad de Cambridge (UK), a través del profesor M. Grant, se interesó por el resultado y se ofreció a traducirlo y publicarlo en inglés dentro de sus propias ediciones académicas, en cuanto lo tuviéramos listo.

(1) Fue éste el caso de los trabajos sobre, nada menos, que Inglaterra, Holanda e Italia que fueron acometidos por alumnos del Máster de la Carlos III, no lo bastante conocedores de nuestro propio modelo y, por tanto, no suficientemente perspicaces para entender las respuestas ante los mismos problemas de los países extranjeros estudiados.

(2) Los expertos extranjeros invitados asistentes fueron: Prof. Malcolm GRANT, catedrático, Head of Department of Land Economy, University of Cambridge (UK); Prof. Dr. Hans-Günter BARTH, catedrático del Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover (Alemania); Prof. Dr.

Jerold S. KAYDEN, de la Graduate School of Design, Harvard University, Cambridge-Massachusetts (USA); Mr. Peter G.A. NOORDANUS, Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de La Haya (Holanda); Prof. Jean RUEGG, de la CEAT, Escuela Politécnica Federal de Lausanne (Suiza); Dr. Thierry IGONIN, abogado, de la SCIC (Francia) sustituyendo a Vincent Rénard; y el Prof. Dr. Giovanni MUZZIO, ETSA, Valladolid, sustituyendo a Giuseppe Campos Venuti (Italia). Se grabaron en inglés y español más de 20 horas de cassettes de las exposiciones y preguntas cruzadas sobre el urbanismo de cada país.

Como primer resultado de los trabajos comparados, el coordinador externo de los mismos, el prof. Andrés BETANCOR, sobre la lectura atenta de los originales, preparó una «*Síntesis general de las líneas básicas de la legislación urbanística en algunos países occidentales*», editada con fecha enero de 1996, que se difundió en un cuadernillo apaisado de 62 páginas fotocopias en la propia DGVUA, repartiéndose un centenar escaso de copias. Mientras tanto, en ese mismo mes de diciembre se enviaba a imprenta el libro resumen de todos los trabajos de la Comisión llamado *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España* (DGVUA-MOPTMA, 1996) que, ya al poco de salir, sería agotado. Para el capítulo 3 de este *Informe* preparé un primer esquema del análisis comparatista de las estructuras urbanísticas de los países examinados, rindiendo cuentas del extenso y detallado trabajo que íbamos a publicar como libro.

Inmediatamente nos pusimos a recoser, casar y homologar contenidos, formas de expresión, métodos, enfoques y problemas entre todos y cada uno de los seis países revisando meticulosamente los trabajos encargados. Esta labor vimos que era más trascendente de lo que cabía esperar, ya que la traslación conceptual de las respuestas a los mismos problemas residenciados en diferentes instituciones y sistemas jurídicos exigía un «entendimiento contextualizado» de cada institución, es decir profundizar en su «significado pragmático» para poder comparar de un país a otro, y los trabajos aislados presentados no eran homogéneos ni homologables, ni en calidad, ni en comprensión, ni forma, ni extensión entre los diferentes autores. Lo que nos obligó a un trabajo de revisión y montaje que emprendimos con la ayuda externa de Demetrio MUÑOZ GIELEN, entre enero y junio de 1997, que exigió remitir a los autores sus textos para que añadieran, cambiaran y lo retocaran con las correcciones necesarias. Además, entre tanto, íbamos preparando el texto simétrico para exponer el «urbanismo español». Pero en éstas estábamos cuando sobrevino la gran vía de agua en plena línea de flotación.

Efectivamente: ¿cuál es el «urbanismo español»? Por entonces, hacia la primavera de 1996, el texto básico era el refundido de 1992 que estaba pendiente de la ansiada respuesta del Tribunal Constitucional. En

marzo de ese año 1996 se produjo el cambio de Gobierno y su declaración de intenciones mediante el inmediato Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, que dejaba todo en suspenso hasta una nueva ley anunciada.

Al año siguiente, en medio de aquella larga y tensa espera, la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo fue una carga de profundidad al entero sistema urbanístico estatal, desencadenando un aluvión de leyes autonómicas que acudían a taponar de cualquier manera la vía de agua abierta. La propia Ley 7/1997 del mes siguiente (14 de abril) que revalidaba el RD-L 5/96 era simplemente la preparación del cambio más amplio que introduciría al año siguiente la vigente Ley 6/1998 de régimen y valoraciones del suelo, de 13 de abril. Más, ésta preparaba necesariamente, a su vez, otra nueva serie de leyes autonómicas que irían formalizando sus urbanismos propios adecuándolos a la STC 61/97 y a dicha nueva ley marco estatal. ¿Cuándo se iba a tener una imagen estable del urbanismo español? Salvo las partes más genéricas del territorio, competencias, la propiedad y las valoraciones, todo lo demás estaba cambiando según sus orientaciones legislativas propias, pudiéndose colegir por goteo algunas variantes estables del modelo base que permitieran sintetizar las diferencias y analogías para hacerlas comparables con los trabajos de los modelos extranjeros.

Mientras esperábamos saber qué íbamos a poder entender como genérico apropiado del «urbanismo español» en este multiforme contexto autonómico, los mismos países estudiados empezaban también a cambiar sus legislaciones y todo el extenso trabajo anterior podía devenir obsoleto. Italia estaba proponiendo una ya largamente esperada ley (que luego se frustraría también con el gobierno del Olivo; *cfr.* CyTET, 106: 927-40), Francia iniciaba una revisión en profundidad de su *Code de l'Urbanisme* (que ha acabado configurando la extensa y provocadora ley de solidaridad y renovación urbanas, de 13 de diciembre del 2000, ya comentada en estas mismas páginas y en este número 127, en la sección *Internacional*), Inglaterra no cesaba de sacar *Policy guidelines* e informes reformadores, etc. La irresponsabilidad intelectual de alguno de los autores de los trabajos y su persecución infructuosa para que enmendara sus páginas dejaba desequilibrado el pretendido libro completo que no podía salir sin los trabajos de Holanda,

Italia e Inglaterra muy insatisfactoriamente tratados, resistiéndonos a descabalar estos países del libro. Y, encima, problemas personales de salud del director del trabajo conjunto entre diciembre 1988 y la primavera de 1999, también afectaron la marcha y programas del ansiado libro.

Como todos los demás autores y expertos concedores del ambicioso trabajo sobre los urbanismos comparados nos seguían reclamando para que sacáramos el libro y poder cubrir esa importante laguna de la cultura urbanística española (y también de muchas otras, como es obvio), hemos decidido —sin querer esperar, ni soñar más, por el momento, en un denso, extenso y completo libro, pero sin renunciar a ello, sino, bien al contrario, haciendo constatar que su publicación unitaria es inevitable y mejorable— iniciar su publicación íntegra en esta Revista, aunque sea fraccionándolo. Y ello además dado que:

- (i) estos trabajos son de titularidad pública y, por ende, necesariamente publicables,
- (ii) deben darse al conocimiento de los expertos estudiosos porque son muy completos, proponen un modelo de metodología analítico comparatista, son originales y no pueden seguir secuestrándose por muy deseable que sea su integración en el seno de un libro *ad hoc*, y
- (iii) como se retrasen más pueden dejar de ser útiles por su mera obsolescencia temporal (como ya ha sido desgraciadamente el caso de Francia!).

Como dice complacientemente aquella sentencia de que «lo mejor es enemigo de lo bueno» —en una frase que repugna, pero que es la tabla de salvación de los mediocres— en este caso ha resultado ser la única salida a la que hemos podido recurrir *in extremis*, dada la mediocridad de la entera situación descrita. Estamos convencidos de que el esfuerzo y mejoras esbozadas que podrán verse contenidas en estas páginas exigen darlo a la luz con pequeñas actualizaciones, en su caso, y evidentemente con el trabajo de la monografía sobre «los urbanismos españoles», que eso sí es lo más actualizado posible por haberse preparado en la propia Dirección General expresamente para CIUDAD y TERRITORIO.

Los autores responsables del desarrollo de cada una de las monografías que iremos

publicando (con las aportaciones y revisiones necesarias introducidas desinteresadamente en las últimas actualizaciones) han sido:

**Alemania:** José M<sup>a</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, Prof. Derecho Administrativo, Universidad Autónoma Madrid.

**Francia y Suiza:** M. BASSOLS COMA, Catedrático Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá de Henares y letrado de las Cortes.

**USA:** Angel Manuel MORENO MOLINA, Prof. titular Dch<sup>o</sup> Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

**Italia:** Cecilia RUIZ DE LOBERA y PÉREZ MÍNGUEZ, abogada, Madrid (revisado por Giovanni MUZIO, Dr. arquitecto de la ETSA de Valladolid).

**Holanda e Inglaterra:** Fausto ARROYO, Ingeniero CCyP, SPIM, Madrid (el de Holanda muy revisado por Demetrio MUÑOZ GIELEN, geógrafo DHV, Amsterdam, Holanda; y el de Inglaterra no se ha revisado todavía).

**España:** el equipo interno de la DGVAU formado por Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Ricardo SANTOS DIEZ y Ángela DE LA CRUZ MERA, del Ministerio de Fomento.

Así pues, las monografías de cada país irán saliendo como una serie paulatina de documentos *verticales*, sólo estructurados interna y horizontalmente por el cuestionario básico que los hilvana yendo insertados en esta nueva Sección de la Revista que hemos denominado **URBANISMOS COMPARADOS** de más amplias expectativas.

De esta forma el grupo de análisis comparatista de los urbanismos de siete países europeos y de USA, incluida España, va a constituir el conjunto cabecera de un más amplio programa que abarcará a otros muchos países en el futuro, complementando una especie de coleccionable de países diseccionados con iguales criterios analíticos.

En todo caso, creemos que así, haciéndolo público y sacándolo de los armarios polvorientos, servirá más y mejor para que estudiosos posteriores puedan superar, complementar y avanzar sobre ese campo fértil y en agraz de los análisis comparatistas estructurados. Su publicación fragmentada no impide, sino que augura y promete que, con todas las debidas actualizaciones y reformas y las manos que puedan impulsarlo, llegue a salir en forma de libro. Sea ésta su primera salida a la luz pública.

J. García-Bellido