

CASTANYER, J., Y OTROS: *Urbanismo y descentralización. Sistemas de planeamiento y competencias urbanísticas en cinco países*. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Colección Derecho Urbanístico, Madrid, 1983, 214 pp.

En un momento en que en España se está configurando una nueva distribución de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como consecuencia de los Reales Decretos de transferencia consagrados por la Constitución y aceptados por los Estatutos de Autonomía, es de gran interés el conocimiento de la organización administrativa y de los regímenes legal, financiero y fiscal en las materias de referencia en otros países en proceso institucional más avanzado en los que puedan encontrarse fuentes de inspiración y motivos de reflexión sobre cómo se resolvieron problemas

parecidos a los que aquí se nos plantean. En países de Occidente cuyas estructuras económicas, sociales y políticas que, por presentar analogías con los de la España de hoy, justifican la comparación y la adaptación, teniendo en cuenta las peculiaridades específicas y el diverso contexto institucional en el que la evolución se ha producido. Esto es, siguiendo la prudente e insoslayable máxima de «adaptar» y no «adoptar».

No cabe duda de que, al margen de marcadas diferencias, existan premisas básicas para el planteamiento de cualquier sistema territorial y urbanístico.

Y la experiencia ajena sobre opciones y riesgos puede ser de gran utilidad.

Con loable propósito informativo referido a un amplio espectro de estructuras orgánicas, competencias, planteamiento y gestión, la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo ha publicado el libro sobre el que, a efectos de divulgación, hemos preparado la presente recensión. Se compendian en él una serie de trabajos realizados con anterioridad y que ahora se han sintetizado y sistematizado, dándoles un tratamiento homogéneo e incluyendo las aclaraciones y actualizaciones precisas. Al fondo documental disponible se han sumado los resultados de seminarios y visitas a los cinco países estudiados: Estados Unidos, Francia, Italia, Reino Unido y Alemania Federal.

El libro se ha dividido en dos partes. La primera es exclusivamente descriptiva y en ella se recoge la información de cada país en cuanto a sus rasgos más característicos, estableciendo únicamente determinadas comparaciones con finalidad esclarecedora. La segunda parte es esencialmente analítica, y presenta, si bien de modo específico — para evitar una excesiva extensión del texto —, una comparación de los distintos países entre sí y también con el caso español cuando se ha considerado procedente. Se trata con ello de extraer conclusiones que puedan ser válidas para orientar la evolución administrativa respecto al planteamiento y a las competencias urbanísticas. En ambas partes se mantiene la misma agrupación de temas en los tres apartados siguientes:

- Estructura administrativa y régimen de competencias para los niveles central, regional y local.

- Sistemas de planeamiento e instrumentos de ejecución.
- Financiación y fiscalidad propias del urbanismo.

Recogemos en lo que sigue los rasgos más característicos de estos aspectos en los cinco países occidentales que han sido objeto de estudio.

En los Estados Unidos existe una tradición federal que se refleja en la gran descentralización de diversas funciones; juntamente con ello influye la dilatada extensión territorial de la nación norteamericana, que no es condicionante en los países europeos analizados.

En el aspecto de las competencias, la Constitución es bastante parca, y se limita a enumerar las que se asignan al Gobierno Federal: relaciones exteriores, emisión de moneda, control del crédito y ordenación del comercio entre los Estados. En la práctica, estas competencias se han ido ampliando con el tiempo, sobre todo a partir del *New Deal*, ordenamiento de emergencia con el que la Administración Roosevelt afrontó el *crack* de 1929. Las competencias se ampliaron sobre todo en materia social y de empleo, así como en la promoción de proyectos de gran rentabilidad socioeconómica, que fueron decisivos para la reactivación del país, sumido en una gran crisis. El más patente ejemplo de ello es el proyecto llevado a cabo por la *Tennessee Valley Authority* para el aprovechamiento de múltiple propósito del río de este nombre.

Posteriormente, con el crecimiento y concentración de la población, surgieron las competencias urbanísticas, encomendadas en la Administración Federal al Departamento de Viviendas y Desarrollo Urbano. Otro jalón importante en el proceso de ordenación del territorio fue la Ley Federal

de Carreteras (1964), subordinada, en cuanto a la concesión de fondos, al planeamiento del transporte, en el que cooperaron los estados y los municipios. Actualmente, los estados — allí, el nivel regional — son los que tienen mayores competencias en cuanto al urbanismo y a la ordenación territorial. Si antes hubo dejación en favor de las corporaciones locales, la intervención se hizo necesaria en la década de los sesenta, cuando con el desarrollo de la posguerra y su reflejo en los asentamientos demográficos de la llamada *suburbia plurality* se impuso un estricto control urbanístico y medioambiental. En cuanto a la financiación y fiscalidad, se diferencian los tres tipos de impuestos principales: sobre la renta, sobre el consumo y sobre el patrimonio, que no son de competencia exclusiva de los niveles de gobierno — federal, estatal, local —, pero sí se aprecia un alto grado de especialización que se corresponde con el rango administrativo de lo que se enumeran tipos y niveles. Por ejemplo, el Gobierno Federal obtiene la mayor parte de sus recursos (el 83 por 100) del impuesto sobre la renta.

El rasgo característico de Francia es su centralización, y con ella coexiste una gran dispersión de las entidades locales como en nuestras provincias del Norte. Hay 26.000 núcleos con censo inferior a los 50 habitantes. La región no tiene rango de organismo territorial; una de sus misiones es contribuir al desarrollo económico y social, pero no la compete la iniciación o aplicación de una política determinada. Por debajo de la región está la circunscripción denominada *departamento*, que se puede asimilar a nuestra provincia, y después sigue como entidad local básica el municipio o comuna. De la atomización demográfica a que nos referíamos surgió la

necesidad de que los municipios se agrupen frecuentemente en mancomunidades que tienen carácter de organismo público y a las que se puede atribuir una o varias competencias (1).

La hegemonía de la Administración central se refleja en los aspectos financiero y fiscal. Los impuestos del Estado, como el de la renta y el del valor añadido — se aplica éste a todas las transacciones realizadas —, son los más productivos. El papel preponderante en materia de urbanismo corresponde en el país vecino al Estado, que dicta el Reglamento Nacional de Urbanismo y define los procedimientos de actuación, así como la distribución de inversiones, al menos en las actuaciones importantes.

En Italia, la Constitución de 1948 consagró el modelo de Estado regional generalizando el modelo autonómico, que sólo se aplicaba a determinadas regiones: aquellas en las que existían movimientos separatistas o que tenían problemas especiales por su condición de fronterizas, sometidas con anterioridad a la influencia de otros Estados o en las que vivían minorías étnicas o lingüísticas muy importantes. Hoy existen en la estructura administrativa italiana los siguientes niveles: el Estado central, las regiones, las provincias y los municipios. La competencia del Estado central se reduce esencialmente a funciones de dirección y coordinación de forma genérica. Asimismo, se le otorgan facultades de intervención en el planeamiento y construcción de grandes obras públicas decisivas para ordenación del territorio. El resto de las competencias se han transferido a las regiones y municipios. No obstante, siguen teniendo

---

(1) Existen en Francia actualmente del orden de 1.800 mancomunidades con fines generales y otros específicos.

gran importancia las subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado, ya que la Administración conserva aún las mayores posibilidades de recaudación y gasto (2).

El Reino Unido carece de una auténtica organización federal o regional en su Administración; pero la coexistencia de varias nacionalidades históricas se refleja en una serie de instituciones propias de Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte, lo que da lugar a una falta de homogeneidad en los distintos Ministerios en cuanto a denominación y distribución de funciones entre ellos. A nivel nacional no hay ningún plan de ordenación del territorio o de urbanismo, y la política central se limita a velar por una utilización racional de los recursos que se asignan a estos sectores.

El sistema de planeamiento, en su aspecto global, se basa en una gama de planes mucho más reducida que la española. En el estudio se hace un breve análisis comparativo en el aspecto jurídico y administrativo, señalando los distintos objetivos y ámbitos. En cuanto a la financiación, la relativa simplicidad de la organización británica facilita la distribución de recursos mediante un proceso continuo de provisiones de crédito para cinco años.

La República Federal Alemana está integrada por diez Estados o *Länder*; a nivel federal las competencias en la materia que nos ocupa corresponden al Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo. Uno de los grandes grupos de actuaciones que contempla la legislación es

la del ensanche de ciudades existentes o creación de otras nuevas para la descongestión y limitación de censos. Como cualquier otra función planificadora del sector público, la urbanística y territorial está contenida en un planeamiento marco de carácter muy general, comparable a nuestros antiguos planes de desarrollo.

El trámite de declaración de zona de desarrollo urbano exige la participación ciudadana de los posibles afectados, que se lleva a cabo a través de los Ayuntamientos. Asimismo, es preciso un plan social en el que se defina el impacto ambiental *sensu lato* y las posibles medidas para paliar los efectos negativos. En cuanto a la fiscalidad se da la circunstancia de que se aplican importantes impuestos compartidos por el Gobierno federal, los *Länder* y las corporaciones locales; se incluyen en el texto las cuantías de los impuestos correspondientes a los distintos niveles administrativos.

Los países analizados presentan una variada gama en la organización político-administrativa: dos de ellos son de estructura federal, Estados Unidos y Alemania occidental; otros dos, de estructura unitaria, Francia y el Reino Unido, y uno, de estructura regional, Italia. En la segunda parte se pasa revista a los diferentes niveles, señalando las actuaciones de la Administración central en forma desconcentrada mediante delegaciones ubicadas en las regiones. Se advierten determinadas analogías en cuanto a distribución de funciones —reguladoras o normativas— y las distintas posiciones respecto a la necesidad de planeamientos de ámbito nacional.

En España, la creación de las Autonomías impone la necesidad de algún tipo de planeamiento destinado a corregir los desequilibrios regionales. Aunque las competencias de urba-

(2) La ambigüedad constitucional, en cuanto a la autonomía financiera regional, ha dado lugar a interpretaciones muy dispares que van desde la autonomía de la región hasta la total dependencia del Estado central.

nismo y ordenación del territorio se hayan transferido con carácter exclusivo a las comunidades autónomas, la constitución ofrece vías suficientes para que el Estado asuma la redacción de un plan supraautonómico. Desde luego, no podrá ser un plan detallado y omnicompreensivo, ya que a nivel nacional no puede pasarse de unas directrices orientadoras y de unas normas de coordinación de las actividades del sector público. En este aspecto podríamos beneficiarnos de la experiencia francesa, donde las directrices nacionales se han ido aplicando a medida que ha sido posible, sin pretender llegar a una ordenación total y homogénea del territorio.

Se ve en el estudio que la intervención directa de los Gobiernos centrales puede tomar diversas formas desde la construcción de infraestructuras básicas transregionales a la creación de parques naturales y la realización de proyectos piloto. Esta intervención es también importante en actividades de promoción e impulsión (3); en la comparación de los sistemas de financiación se hace referencia a las subvenciones otorgadas para fines urbanísticos, señalando las ayudas especiales

---

(3) Por ejemplo, Francia cuenta con una amplia gama de organismos de estudios, una de cuyas misiones específicas es la asistencia técnica a las administraciones departamentales y locales.

para llevar a cabo una política regional correctora.

En España se dispone de una serie de instrumentos financieros para realizar esta política; pero también es cierto que aún no se ha definido ésta con precisión a efectos de que sea plasmada en planes de desarrollo regional para permitir la plena integración en la comunidad Económica Europea y beneficiarse de las ayudas que ésta concede para tal fin. También deberá definirse la fiscalidad local en materia inmobiliaria y urbanística, para lo que deberá tenerse en cuenta el posible impacto que los diferentes impuestos puedan tener sobre el urbanismo y la ordenación del territorio.

El estudio realizado por la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo es, ante todo, un ordenado acopio de criterios, disposiciones y datos del que pueden derivarse importantes conclusiones para España. Se apuntan algunas como consecuencia del análisis comparativo y su aplicación a nuestra circunstancia actual de transición al Estado autonómico. La formulación de otras corresponderá al lector capacitado para llegar a conclusiones válidas, a la luz de su información y experiencia propia, que posiblemente no serán las mismas que las de los autores de este trabajo.

OLEGARIO LLAMAZARES

