

Plan, que además se piensa aprobar por Ley, para garantizar su cumplimiento.

Son todos «gozos» infrecuentes en la América Latina de hoy. Un recurso nacional que se «descentraliza» regionalmente. Que se planifica en la misma región, y con enfoque de desarrollo sustentable. Que se acuerda entre distintas jurisdicciones; que además, están gobernadas por partidos políticos opositores!. Y que demuestra que con unos U\$S 80 por habitante y por año (sólo 6,6 U\$S/mes, una cuarentésima parte de un sueldo mínimo en la Argentina) se puede energizar la cultura, la identidad, la educación, la conservación de los recursos naturales, las pequeñas y medianas empresas locales con proyectos innovativos, la tecnología, y realizar múltiples obras de infraestructura esencial...

Pero tenía que aparecer la «sombra», «el lado oscuro del corazón»...

Ante una orden judicial de reestablecer en su cargo a dos Directores de CAFESG, representantes de la oposición, el Gobierno Provincial intervino la CAFESG, hace apenas un mes, y de un modo u otro detuvo el Plan. O al menos su credibilidad, y quizás su apoyo por parte de los sectores opositores (entre ellos la poderosa Municipalidad de Concordia).

¿Era necesario?. Quizás hay razones jurídicas para no requerirse esos directores por la oposición, pero si se estaba logrando la concentración (parte esencial para un desarrollo sustentable), ¿por qué desperdiciar la oportunidad favorable?

Gozos y sombras. Avances y ¿retrocesos?. Un Plan de ciudad y territorio muy ilusionante. Y ahora, la incertidumbre, la demora, quizás el retroceso.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

CON EL NUEVO PARLAMENTO SE REINICIA LA REFORMA URBANÍSTICA

Como decíamos en la crónica precedente, al igual que en las tres Legislaturas parlamentarias anteriores también la XIII se ha cerrado sin la aprobación de la reforma urbanística, a pesar de la presencia de diferentes proyectos de ley, uno de los cuales era representativo de la entera mayoría (hoy minoría) de centro-izquierda. En este último caso la ley había dado algún paso mínimo ante la correspondiente Comisión de la Cámara de los Diputados pero, de todos modos, no había llegado al Pleno para su discusión general.

Ya en el primer mes tras la reapertura de las Cámaras se presentaron cuatro proyectos de ley presentados por los diferentes grupos parlamentarios relativos a la reforma urbanística, aunque todos retomaran los

proyectos ya presentados anteriormente. El primero de los proyectos de ley reintroducido en la Cámara ha sido el de los Verdes (centro-izquierda), que reitera esencialmente el que todas las disposiciones —dirigidas a la tutela de la integridad física y cultural del territorio (esas que los juristas llaman *«vincoli conformativi»* [vinculaciones constitutivas])— deberían tener una validez indeterminada en el tiempo sin legitimar causa de indemnización (en esta dirección se ha expresado hasta ahora la jurisprudencia administrativa y constitucional). El segundo proyecto de ley es el presentado por la Liga Norte (centro-derecha) que en cambio apunta decididamente hacia un proyecto federalista, manteniendo en el Estado solamente la planificación de las redes de infraestructura, de transporte y energéticas y transfiriendo completamente la materia urbanística a las Regiones. Está además el proyecto de ley de Alianza Nacional (centro-derecha) que

contrariamente atribuye al Gobierno central las tareas relevantes en materia de planificación general, programación de las obras públicas y tutela del suelo. Por último la propuesta de los Demócratas de Izquierda (centro-izquierda) retoma el proyecto de ley de la ex-mayoría presentado en la pasada Legislatura, encarando de manera específica los nudos del régimen jurídico inmobiliario y de la reforma de los instrumentos de planificación.

Para comprender bien las razones de la reforma es de todo punto oportuno aclarar la situación, evidenciando los puntos de crisis de la vigente legislación y los problemas más actuales que afectan la ciudad y el territorio, así como las correspondientes propuestas para su solución.

La ley urbanística italiana de 1942 está ya totalmente obsoleta, a pesar de las diferentes modificaciones incorporadas y aprobadas en el curso de los años sesenta y setenta. El instrumento urbanístico principal previsto por ella, el *Piano Regolatore Generale (PRG)* [Plan General de Ordenación], en la actualidad se manifiesta completamente ineficaz para gobernar el proceso fáctico de transformación urbana, ya que había sido pensado para el ensanche de la ciudad y no para su transformación interna. Resumidamente, el contenido principal del *PRG* era la transformación de los suelos agrícolas en suelos urbanos y toda la normativa de actuación estaba encaminada a este objetivo, con una lógica sustancialmente expropiatoria; es decir, donde la expropiación por utilidad pública era el motor de la actuación del plan, no sólo en la parte pública (las calles y el espacio público, los equipamientos, la zona verde), sino también en las partes edificables. Pensar hoy en transformar un área industrial en desuso en un nuevo barrio residencial a través de la expropiación, aparece como una solución absolutamente impracticable, no sólo porque la indemnización expropiatoria de los suelos estaría ya ajustada al valor de mercado de los mismos (y no al valor agrícola, como en los años setenta), sino también porque los edificios existentes, si bien en desuso, tienen un valor que debe reconocérseles. Además las vinculaciones singulares o reservas urbanísticas de suelo para destinos públicos cuya obtención está subordinada a la expropiación tienen —en virtud de una legislación de hace treinta años que había frenado los efectos de una sentencia del Tribunal Constitucional de 1968— un plazo de vigencia no superior a cinco años,

pasados los cuales (por otra sentencia del Tribunal de 1999) la vinculación singular o reserva urbanística de suelo puede ser reimpuesta sólo si se añade una indemnización suplementaria al propietario del suelo. En suma, la expropiación de las áreas para equipamientos públicos nunca será practicable en Italia, como efectivamente atestigua la experiencia del Ayuntamiento de Roma, que ha calculado en una cifra que oscila entre 4.000 y 6.000 billones de liras la expropiación de las previsiones residuales del *PRG* de 1962, sólo para las áreas destinadas a zona verde y a los equipamientos locales.

Las sentencias del Tribunal Constitucional que —además de las ya citadas de 1968 y de 1999 hemos de recordar también la de 1980 que ha considerado inconstitucionales las indemnizaciones expropiatorias de los suelos urbanos ceñidas al valor agrícola— han mutilado de manera irreparable la vieja ley urbanística, estando por otra parte, motivadas por la situación jurídicamente insostenible que se ha generado en el curso de su difícil vida y que suele definirse normalmente como «*doppio regime dei suoli*» [doble régimen del suelo]; a saber:

- a) un primer régimen publicista que contempla las áreas destinadas a uso público, teóricamente expropiables aun cuando sea solamente durante cinco años, pasados los cuales se presenta a los propietarios una sustancial imposibilidad de uso.
- b) un segundo régimen, concerniente a los espacios edificables generalmente confiados a la intervención privada y, por tanto, a las reglas del mercado. Se determina así una manera evidente de *sperequazione* [desigualdad distributiva], de diferente tratamiento de los propietarios por parte del plan, con la evidente violación de la fundamental norma constitucional de igualdad. Una situación que ha acentuado el aspecto discrecional de las decisiones urbanísticas, dando amplio espacio al poder político y, con esto, a las formas de mal gobierno y corrupción salteadas al escenario de la opinión pública a principios de los años noventa y que hoy están prosperando de nuevo lentamente.

Por último, el carácter totalmente prescriptivo del *PRG* —justamente definido un «*piano particolareggiato globale*» [plan parcial global], con una rígida definición normativa, de vigencia indeterminada, hasta para la más mínima parcela de suelo, frente a un proceso de transformación dinámico, que evoluciona rápidamente en el tiempo y que requiere pues decisiones ágiles y soluciones flexibles— pone en evidencia su posterior causa de ineeficacia, superada en estos últimos años por la práctica generalizada de las modificaciones y en las que, sin embargo, se olvidan las razones y finalidades del plan, aunque el procedimiento formal sea respetado.

Esta evidente ineeficacia del plan urbanístico municipal italiano, de hecho, ha provocado una cierta marginalización, de tal modo que diversos municipios ya no invierten en su nuevo plan (ni política, ni financieramente), limitándose a gestionar el viejo *PRG* con continuas modificaciones, manteniéndolo vivo sólo porque así lo quiere la ley. Mientras, las principales intervenciones de transformación urbana de las ciudades italianas —desde la *Bicocca* de Milán hasta la «*Spina centrale*» [columna vertebral] de Turín— han sido gestionadas por los nuevos instrumentos de recualificación urbana introducidos en la legislación desde principios de los años noventa, algunos de los cuales fueron muy eficaces, teniendo en común el ser instrumentos parciales, es decir relativos a cada estricta área de ejecución y con la posibilidad de modificación del *PRG*.

Las propuestas de reforma del plan urbanístico municipal, repartidas entre diferentes propuestas de ley en la pasada legislatura (y reintroducidas en ésta) consideran esencial el desdoblamiento del plan en dos componentes, una «*strutturale*» y otra «*operativa*» [cfr. OLIVA, CyTET, 126: 784-788]:

1. La característica fundamental del *Piano strutturale* [Plan estructural] es la no «vinculabilidad», la ausencia de vinculaciones urbanísticas singulares «*ablativi*» [ablutorias], cuyo fin es la expropiación de los suelos públicos y la presencia de vinculaciones generales únicamente ambientales, atemporales y, por tanto, no indemnizables. Un plan que sea conformador de la ordenación del territorio, pero no de la propiedad, que no comporte ningún efecto jurídico

sobre los inmuebles y que, por el contrario, no atribuya derechos y no genere expectativas. Se trata fundamentalmente de una «*riferimento*» [referencia] necesaria para coordinar las intervenciones de transformación urbana, para reforzar y construir las «*reti*» [redes] sobre las que basar el desarrollo sostenible de la ciudad (la red de la movilidad y la red ecológica), para hacer más eficaces las intervenciones de recualificación substrayéndolas de la lógica coyuntural de estos últimos años, consintiendo, por último, la definición de adecuadas «*politiche urbane*» cuyo objetivo sea el desarrollo económico, poniendo de este modo en relación la planificación estratégica con la urbanística. Un plan que considere pues las grandes opciones de la ordenación urbana y no el detalle normativo del uso del suelo; flexible, ya que no es prescriptivo, fruto de la «*copianificazione*» [coplanificación], es decir del acuerdo previo entre los entes democráticos y las agencias funcionales que tengan responsabilidad en la planificación y en la gestión del territorio.

2. Mientras que el *Piano Operativo* [Plan operativo] contempla el momento de la actuación, esto es las principales transformaciones urbanísticas con edificaciones (un nuevo barrio residencial, una nueva zona industrial) y con servicios (un complejo escolar, un parque) definidas a través de proyectos coherentes con la ordenación general diseñada en el *Piano strutturale* y cuya eficacia esté garantizada no sólo por la flexibilidad del instrumento general, sino también por los recursos reales, públicos y privados, que cada proyecto de transformación ponga sobre el tapete. Un plan que defina el régimen jurídico final de los inmuebles transformados, partiendo de una situación de equidad garantizada por idénticos derechos atribuidos a todas las propiedades, con relación al estado de hecho y a la situación jurídica en que se encuentren los inmuebles. Un modelo de actuación basado pues en la «*perequazione urbanistica*» (equidistribución urbanística), que garantice la indiferencia del diseño urbanístico de la estructura propietaria

y la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad a través de la modalidad por compensación, reduciendo al máximo la expropiatoria. Un plan parcial, válido para los cinco años de mandato de los Alcaldes, ligado a los recursos financieros públicos y privados viables en este arco temporal.

Las propuestas de reforma del plan municipal ya han encontrado una parcial, pero significativa aplicación, aún sin la aprobación de la ley. De hecho, en muchos casos ha sido ya experimentado el modelo de actuación perecuativa y en distintas experiencias han sido ya acentuados los caracteres estructurales del plan, apuntando decididamente hacia la simplificación del viejo modelo prescriptivo. Así han hecho muchas Regiones, independientemente de las mayorías políticas que las gobiernan, que han aprobado o están aprobando leyes regionales urbanísticas que prevén las dos componentes, estructural y operativa del plan. Es el caso de la Toscana, Umbria, Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata, Puglia, Piemonte. Sin embargo, tanto las experimentaciones locales, como la nueva generación de leyes regionales chocan con el actual ordenamiento y, en particular, con la «vinculabilidad» total del *PRG* y con la imposibilidad de introducir un *Piano operativo* que no sea «*attuativo*» [de desarrollo] del plan general. En suma, a pesar de las muchas innovaciones, en la nueva legislación regional el *Piano strutturale* tiende a coincidir con el *PRG* y el *Piano operativo* con los instrumentos de actuación parciales.

La reforma urbanística no contempla sólo el plan municipal, aunque éste sea a la larga el instrumento más practicado y utilizado por el urbanismo italiano. En los diferentes proyectos de ley se mantiene también el tema de la «*area vasta*» [de la gran escala], es decir de la planificación regional y subregional, reduciendo en general la tendencia de las Regiones a elaborar un riguroso «*piano*», apuntando en cambio decididamente sobre las Provincias como ámbito fundamental de la planificación territorial, tal y como había sido ya previsto por una ley de 1990 (la ley 142 para la «*riforma delle autonomie locali*»). La aplicación de esta ley, junto al debate sobre la reforma, han determinado en el curso de los años noventa un notable

desarrollo de la planificación de la «*area vasta*», tanto que hoy la mayoría de las 102 Provincias italianas dispone de un *Piano territoriale di coordinamento provinciale* [Plan territorial de coordinación provincial], aunque con variadas formas, determinadas tanto por las diferentes leyes regionales que regulan la materia, como por el enfoque político de las distintas administraciones en su relación con los municipios y, por tanto, por la aplicación correcta del principio de subsidiariedad: en los dos extremos de las experiencias tenemos pues: (i) planes provinciales «*strutturali*», que regulan los problemas ambientales y paisajísticos (como se ha indicado en la mayoría de las propuestas de reforma), definiendo para los otros temas (el sistema infraestructural y el de edificación) un marco de referencia programática para la planificación municipal; (ii) y los planes provinciales que aumentan la escala de la «*area vasta*» aplicando también el modelo de planificación municipal y acentuando los caracteres prescriptivos y vinculantes de éste.

No es realmente posible hoy comprender cuál será el desarrollo del debate parlamentario sobre la reforma urbanística y si la XIV Legislatura será, por fin, la de su aprobación. Más allá del incierto resultado de las propuestas de ley presentadas en orden disperso, las mismas testifican sin embargo un interés renovado de los grupos parlamentarios por la reforma, cuyo éxito dependerá, una vez más, de la autoridad política de los proponentes y de las acciones, con más o menos *lobbying* [cabildeo], como apoyo de los temas específicos abordados por la reforma. Estos dos aspectos son contemplados tanto por la mayoría como por la oposición. Si la mayoría quisiera llevar adelante la reforma no encontrará ninguna dificultad, dadas las relaciones de fuerza y los muchos puntos de acuerdo encontrados en el curso de la pasada Legislatura con el centro-izquierda. Mientras que el papel de la minoría parece determinante, no sólo porque el reglamento de las Cámaras tutela su actividad legislativa, sino también porque muchos Municipios (con todas las grandes ciudades, excepto Milán y Bolonia) y muchas Provincias están administradas por el centro-izquierda.

Traducción del italiano: Sagrario del Río
Revisión: JGB