

En todo caso, esta multiplicación de leyes, en tan corto período de tiempo, plantea una difícil cuestión de aprendizaje del Derecho, de desarrollo de la jurisprudencia y de análisis de los efectos de las medidas puestas en marcha. La inestabilidad no reduce la incertidumbre jurídica.

La Ley de Urbanismo y Vivienda LHU, aprobada por la Asamblea, no ha sido todavía promulgada, porque se ha sometido al Consejo Constitucional, al objeto de

examinar si una de las enmiendas introducidas por el Senado conduciría a un debilitamiento de una de las formas de cooperación intermunicipal... La ausencia de un nivel intermedio entre los [36.000] municipios y el Gobierno del Estado persiste como una gran dificultad del «urbanismo a la francesa».

Traducción del francés PPG
Revisión JGB

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

EL TERCER INDULTO GENERAL INMOBILIARIO

Con la Ley de Presupuestos Generales para el año 2004 (la ley que cada año permite al Estado definir su propia táctica económica) reaparece en Italia por tercera vez el indulto inmobiliario [*condono edilizio*], es decir, la legalización de las construcciones ilegales [*sanatoria dell'edilizia abusiva*] tras el pago de una multa. Como en las otras dos veces (en 1985, con un gobierno de centro, y en 1994 con el primer gobierno Berlusconi) los motivos de esta disposición legislativa son únicamente de carácter económico, o sea, dictados por la necesidad de reequilibrar las cuentas del Estado frente a una coyuntura particularmente desfavorable y de encontrar algunos recursos para incentivar el desarrollo económico, sobre todo en el Sur. De esta condonación de las infracciones urbanísticas el Gobierno espera obtener la nada despreciable cantidad de 3.700 millones de euros.

En 1985 el primer «indulto inmobiliario» estuvo acompañado por un debate de carácter no exclusivamente ético o ambientalista, que son los dos argumentos principales sobre los que normalmente gira la discusión de una medida de este tipo. De hecho, incluso una parte de la izquierda, normalmente alineada contra las condonaciones, sostuvo entonces

aquella medida en virtud de los problemas sociales que venían simbolizados en una parte de las infracciones urbanísticas [*interventi abusivi*], las referidas a la autoconstrucción de viviendas, fenómeno que en algunas regiones del Sur se consideraba una solución al problema de la vivienda frente a las insuficiencias del Estado y que, por consiguiente, encontraba alguna conmiseración: la ilegalidad «por necesidad» se contraponía a la ilegalidad *tout court* y, aunque no se absolviera, al menos se penalizaba en menor medida con esa condonación de las ilegalidades.

Distinta fue la situación en 1994, cuando todo el bloque progresista puso trabas a aquella Ley, incluso porque había sido propuesta por un gobierno de derechas dentro de un ambiente de oposición general. En realidad las tres condonaciones son muy parecidas por lo que se refiere a las tipologías de las infracciones a legalizar; si bien en este último caso de ahora se ha intentado circunscribirlas a las pequeñas obras de mejoras interiores o a las construcciones menores, excluyendo las que afectan a áreas ambientalmente protegidas. Sin embargo, las necesidades de liquidez han ampliado posteriormente la gama de las infracciones legalizables, hasta seguir las huellas de las dos Leyes precedentes, aunque con significativas diferencias determinadas principalmente por

las modificaciones realizadas en el marco normativo más general. En concreto, por la reforma del Título V de la Constitución (2001) que ha definido la competencia en materia urbanística como “concurrente” entre el Estado y las Regiones, asignando mayores poderes a estas últimas; así como por la entrada en vigor del Código de la Edificación (*Testo Unico per l'Edilizia*, 2003), que ha modificado la naturaleza y el campo de aplicación de los títulos habilitantes, ampliando las competencias del otorgamiento de la licencia de apertura de usos y actividades (*denuncia di inizio attività*), que ya no requiere ninguna aprobación municipal previa.

En el Decreto Ley relacionado con la Ley de Presupuestos Generales de 2004, las infracciones por legalizar se refieren a las obras realizadas hasta el 31 de marzo de 2003 que no impliquen una ampliación de más del 30% de la construcción originaria o, alternativamente, una ampliación superior a 750 metros cúbicos, ni tampoco las nuevas construcciones residenciales ilegales que sean superiores a los citados 750 m³; definición ésta que permitirá legalizar todas las nuevas construcciones que no sean residenciales superiores a dicho límite. Cuando las obras ilegales, amén de no poseer las licencias adecuadas, no sean conformes tampoco con la disciplina urbanística, la legalización se admitirá únicamente si la infracción no recae en una zona protegida por razones paisajísticas y ambientales. Sería diferente si la ilegalidad se refiriese únicamente a la carencia de licencia, en cuyo caso, la legalización se admitiría también en las áreas protegidas, previa obtención de la autorización del ente tutelar de la protección (por ejemplo las Direcciones Generales de los patrimonios monumentales o las Regiones para protecciones paisajísticas); no así en las zonas demaniales, es decir, de dominio público (que se tratan, casi siempre, de infracciones a lo largo del litoral marino).

Cuando las ilegalidades contemplen, en cambio, infracciones en edificaciones de los centros históricos (sometidas pues a protección) o en otras partes del centro habitado, la Región respectiva entonces deberá establecer desde el inicio cuáles de estas infracciones estén sujetas a obligada licencia previa, dejando para todas las demás una posibilidad de legalización más simple. A pesar de las muchas incertidumbres

referentes a cuáles sean las obras subsanables en las áreas protegidas, que no dejarán de suscitar una serie de interpretaciones de no fácil solución, se puede afirmar, sin duda, que las normas de esta Ley están bastante más atentas a la tutela y a la protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico que lo previsto en los dos indultos anteriores; y esto debido también a la campaña antilegalización que está constantemente en marcha en Italia. Por último, bastante menos relevante que en el pasado, aparece la legalización de los cambios de uso no autorizados, al establecerse entre tanto una notable liberalización en esta materia con el nuevo Código de la Edificación.

Pero, ¿cuál es la situación real de las infracciones urbanísticas en Italia y qué consecuencias provocará la Ley por su legalización general propuesta por el Gobierno?

Para responder al primer punto se necesita sobre todo subrayar la gran diferencia con que este fenómeno se manifiesta en las distintas Regiones italianas, en particular entre las del Sur y las del Centro-Norte.

En estas últimas del Norte la ilegalidad es fundamentalmente de dos tipos:

- a) la de las obras de reforma y de pequeñas ampliaciones, extendida sobre todo en las periferias de las grandes ciudades; y
- b) la concerniente a los edificios no residenciales en las zonas de más intenso desarrollo productivo de los últimos años, también en este caso de no grandes dimensiones.

Diferente es la situación en el Sur (incluida la región *Lazio* desde Roma hacia abajo), donde la ilegalidad contempla normalmente nuevas construcciones residenciales de primeras viviendas, en las periferias urbanas y en especial en las áreas metropolitanas de Roma, Nápoles, Bari, Palermo y Catania. Y, para la segunda vivienda, en particular a lo largo de las costas de la Apulia, Campania y Sicilia. En ambos casos de primeras y segundas viviendas, la ilegalidad no se percibe como un delito por parte de la población (como en efecto lo es para la legislación italiana), sino que es fruto de un mercado inmobiliario

paralelo, que ofrece costes inferiores en cerca de un 30% de los legales. En total, según estimaciones completamente fiables, se trata de al menos 370.000 construcciones ilegales residenciales edificadas entre 1994 y 2003, y de poco menos de 100.000 edificios no residenciales realizados en el mismo periodo. Mientras que en las zonas demaniales, afectadas por los difusos fenómenos de la ilegalidad, las infracciones cubrirían al menos 22.000 hectáreas de superficie.

Por tanto, puede verse que las infracciones urbanísticas en Italia han mantenido una dimensión notable desde 1994, equivalente a las ya legalizadas por los dos perdones precedentes; también porque, tras las dos primeras con una separación de diez años una de otra, muchos pensaban que llegaría una tercera en el siguiente decenio, algo que ciertamente ha ocurrido: un Estado que promueve con cierta periodicidad legalizaciones regulares, no tiene ni la autoridad ni la credibilidad necesarias para promover una política eficaz contra este fenómeno.

Respondiendo al segundo punto, en cuanto a las consecuencias que la legalización provocará, éstas contemplan sobre todo un aumento de las infracciones en los próximos meses: no hay nada más eficaz que el «efecto anuncio» de una próxima entrada en vigor de Ley de tal naturaleza para provocar nuevas infracciones; y asimismo, porque el plazo 31 de marzo de 2003 no ha sido concluyente al faltar una legislación municipal, y porque en el Decreto se prevé que la solicitud de legalización podrá presentarse hasta el 31 de marzo de 2004. Incluso sin una modificación de tales plazos, hay por tanto tiempo para levantar al menos parcialmente una contrucción ilegal y pedir su legalización. Pero hay una segunda consecuencia igualmente grave determinada por la legalización prevista: si las estimaciones son, como parece, de buena fuente, los Municipios afectados deberán invertir por lo menos 8.700 millones de euros para realizar las indispensables obras de urbanización para los edificios convertidos en legales, frente a unos ingresos previstos de contribuciones de urbanización pagadas por los privados (además de las multas destinadas al Estado), que no serán superiores a los 4.000 millones de euros: el déficit para los Municipios sería pues de 4.700 millones de euros, más de lo que garantizará al Estado la legalización

prevista. Dado que se trata siempre de dinero público, este dato justifica la repulsa de la mayoría de los Municipios hacia esta Ley y evidencia una incongruencia de fondo, incluso desde el punto de vista financiero. En realidad, puesto que tales obras de urbanización no serán realizadas, los territorios de la ilegalidad urbanística están condenados a una situación de deterioro que se prolongará en el tiempo.

Por este motivo resulta muy significativa la experiencia de Roma, una ciudad golpeada por la ilegalidad urbanística de manera bastante relevante, que está empeñada, tras la segunda legalización, en un gran proyecto de recuperación territorial de los asentamientos urbanos, utilizando los mecanismos tradicionales del urbanismo, es decir planes pormenorizados [*piani particolareggiati*] para cada núcleo, con la previsión puntual de las infraestructuras (carreteras, alcantarillas, redes) y de los equipamientos (servicios públicos, zonas verdes) que faltan. Pues bien, la contribución financiera para la realización de tales obras por parte de los propietarios que han legalizado sus infracciones no supera el 20% del costo total de las mismas y, dado que la cuota restante a cargo del Municipio es bastante importante, aproximadamente 800.000 millones de euros, en el presupuesto municipal no hay disponibilidad suficiente para construir dichas obras en un tiempo razonable (5-10 años). Esto ha determinado una opción diferente por parte de la administración con relación a las edificaciones ilegales más recientes —las que serán probablemente objeto de la próxima legalización— al atribuir a los privados la tarea de realizar las obras de urbanización que faltan, compensándoles con una atribución de mayores derechos edificatorios para las construcciones existentes y con nuevos derechos edificatorios para las zonas vacantes y aún no edificadas. Esto comportará un aumento de las densidades edificables, pero permitirá la recuperación territorial de las edificaciones ilegales. Una opción que, sin embargo, no resulta generalizable a todo el territorio nacional, incluso por los notables problemas de gestión que conlleva el proyecto en su totalidad.

Frente a la propuesta de legalización ya convertida en Ley desde los primeros días de

octubre de 2003, el frente de disenso es bastante amplio y articulado. Además de las asociaciones ambientalistas, del *Istituto Nazionale di Urbanistica*, del mundo de la cultura que se han expresado claramente en contra, también las Universidades (convocatorias, reuniones, iniciativas) han tomado partido en contra; asimismo se ha expresado contraria a esa medida la Asociación Nacional de Constructores (ANCE), dado que “legalidad” significa igualmente “trabajo sumergido” y a menudo “clandestinidad”, situaciones que perjudican a las empresas que en cambio actúan respetando la Ley. Pero el frente de oposición a esta Ley está dirigido sobre todo por los Municipios y por algunas Regiones y no sólo con mayoría política opuesta a la del Gobierno nacional.

Los Municipios, además de expresar oficialmente su contrariedad ante la Ley, a través de su asociación nacional, ANCI, han manifestado su oposición con una declaración de los Alcaldes de algunas de las mayores ciudades italianas (Roma, Turín, Venecia, Génova, Florencia, Nápoles): «el indulto inmobiliario general es inútil y perjudicial, insulta al sentido cívico, desmotiva a los honrados e incentiva lo ilegal. Y a los daños producidos por la ilegalidad ya consumada, es fácil prever que se añadirán ulteriores agravamientos de los riesgos sísmicos e hidrogeológicos».

Pero son principalmente algunas Regiones las que ponen en discusión la medida gubernamental, precisamente en virtud de la reforma del Título V de la Constitución, que asigna la materia urbanística a la legislación «concurrente» Estado-Regiones; reforma que, por este motivo, ha sido confirmada por la nueva propuesta federalista aprobada por el Gobierno después del verano. Sobre la base de tal disposición, la Región Toscana ha presentado un recurso ante el Tribunal Constitucional, sosteniendo que el indulto general de las infracciones urbanísticas, dadas las competencias de las Regiones, debe ser regulado por leyes regionales y no por una ley nacional, que se debe limitar a dictar las reglas generales en las que enmarcar las leyes regionales. Mientras que la Región de la Campaña ha bloqueado ya los efectos administrativos del decreto gubernamental (no los de despenalización del delito, sobre los cuales las Regiones no tienen, obviamente,

ninguna competencia), suspendiéndolos con una serie de actos formales de la Junta sobre todo el territorio regional. Además, una posterior deliberación de la Región prevé el recurso ante el Tribunal Constitucional análogamente a la Toscana y la aprobación de un proyecto de ley regional que evite definitivamente el riesgo de legalización para la Campaña. El ejemplo de estas dos Regiones lo seguirán en breve Las Marcas, la Umbria y la Basilicata, ya sea en lo referente a la suspensión de los efectos administrativos de la legalización —ya que las mismas Regiones consideran que tienen titularidad para hacerlo—, ya sea por lo que se refiere al recurso ante el Tribunal Constitucional sobre la legitimidad de la disposición emitida por el Gobierno. Pero, del mismo modo, otras Regiones no gobernadas por el centro-izquierda, como la Lombardía y el Piemonte, están interesadas en las leyes de la Toscana y la Campaña, mientras que las demás parecen aceptar la legalización nacional más por razones políticas generales que por convicción sobre la legitimidad y sobre la utilidad de la Ley; en este sentido van todas las declaraciones de los Presidentes y Consejeros regionales.

Consciente de estas dificultades políticas y constitucionales ampliamente anunciadas con anticipación, el Gobierno, de todos modos, había introducido en el Decreto una serie de medidas con el fin de asegurarse, si no la simpatía, al menos la no hostilidad de Regiones y Municipios. Sobre todo garantizando a las Regiones una cuota adicional de la multa debida, hasta un máximo del 10%, previa específica disposición regional que regule el procedimiento relativo. En segundo lugar, consintiendo a las Regiones duplicar las contribuciones que los Municipios deben recaudar por cada construcción realizada o legalizada; por último asignando a los Municipios una cuota del 30% de las sumas que serán cobradas a título de iguala al final del procedimiento de legalización, en el que se prevé un pago inicial por parte de los sujetos que han cometido la infracción sobre la base de tablas paramétricas, un control de la Región y una iguala sobre la base de una comprobación final. Disposiciones todas que permitirían «hacer caja» a la autonomía local, pero que no parecen haber cambiado la posición de ésta contra la citada disposición del Gobierno.

La oposición al tercer indulto a las construcciones ilegales que ya se ha manifestado en el país, tendrá su voz en el Parlamento en el debate para la aprobación de la Ley de Presupuestos y del consiguiente Decreto. Por otra parte, el Gobierno dispone de una mayoría parlamentaria tal, que se considera a cubierto de todo riesgo. Además, aunque muchos miembros de la mayoría han declarado no compartir plenamente la Ley –por otra parte ya ampliamente desaprobada por la opinión pública– asimismo han asegurado su disponibilidad para votarla en nombre de las prioridades del presupuesto del Estado y de la imagen del Gobierno. Los peligros proceden en cambio de los recursos contenciosos y de las Leyes de las Regiones, que, entre otras cosas, abren una gigantesca contradicción en

un Gobierno del que forma parte la Liga Norte, la formación más autonómica (al límite del secesionismo), la que se declara a favor de un Estado federal, mientras que mortifica la autonomía de las Regiones sancionada por la actual Constitución. Frente a un momentáneo respiro para las arcas del Estado, de todas maneras saldrá perdiendo el territorio italiano, caracterizado por muchas fragilidades objetivas y por la condición de una específica vulnerabilidad determinada por el retraso, ya histórico, de la reforma urbanística, que, a pesar de las iniciativas parlamentarias en marcha, no se considera una prioridad por parte del Gobierno.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio
Revisión JGB