

Urbanístico, significó un cambio radical en la configuración física de la ciudad, en la consolidación de un equipamiento infraestructural básico, y en la presencia de proyectos paisajísticos y arquitectónicos realizados por profesionales cariocas de renombre: la diseñadora paisajista Lúcia Costa, perteneciente al *staff* de profesores del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y el arquitecto italiano radicado en Brasil, Mauro Neves Nogueira, también profesor de la Facultad de Arquitectura de Río, y autor de los simples y contextualizados proyectos de las escuelas y hospitales modelos.

El equipo bajo la dirección de Conde realizó los estudios básicos para el desarrollo urbano de las próximas décadas, el sistema vial y de áreas verdes, la localización de las obras sociales prioritarias, el abastecimiento de agua, el sistema de recolección de basura y del área de relleno sanitario, la creación de normas de zonificación y una legislación urbana a ser aplicada por la alcaldía, para controlar la habitual especulación de la tierra surgida de las mejoras realizadas por el poder público. Proyectos basados en los estudios, tanto ecológicos como de la dinámica

socioeconómica de la población, para lograr la aplicación de los principios de sustentabilidad y de participación popular en la ejecución de las iniciativas constructivas. Desde el inicio de la elaboración del plan urbano (2002) hasta ahora (2006), la ciudad ha cambiado radicalmente de aspecto con la concreción de las principales arterias del trazado vial, la presencia de las áreas verdes, y la construcción de las escuelas y el hospital modelo, la casa de cultura y la configuración del nuevo barrio para los funcionarios de la empresa minera. De esta manera, se evidenció la posibilidad de una articulación creadora entre la empresa privada, el poder público, los partidos políticos, la participación ciudadana y los profesionales de prestigio, cuyo objetivo es concebir un ambiente urbano y arquitectónico de alta calidad funcional y estética —aún en condiciones de precariedad económica—, que establezca parámetros estructurales válidos del entorno construido, que no hipotequen el nivel de vida de las generaciones futuras.

Río de Janeiro, enero de 2006.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

DE NUEVO UN APLAZAMIENTO (EN LA SOMBRA)

La 25.^a Legislatura se ha cerrado sin la aprobación de una ley orgánica del Estado de reforma de toda la materia urbanística o del “gobierno del territorio”, según la dicción más actualizada. Respecto a la Legislatura anterior —caracterizada por una mayoría y un gobierno de centro—izquierda, donde la reforma no había pasado de la Comisión competente, sin ni siquiera llegar a la cámara, en esta última Legislatura, con una mayoría y un gobierno de centro-derecha, la reforma ha sido votada al menos por una de las dos cámaras del Parlamento, el Congreso de los Diputados (junio de 2005), demasiado tarde para que también el Senado pudiese aprobar la ley, aportando las enmiendas requeridas no sólo por la política, sino también por la cultura urbanística italiana que, precisamente por esto, ha considerado no la aprobación de la Ley como un resultado no del todo negativo.

Esta situación se mantiene desde 1962, año en que el Parlamento no consiguió aprobar la mejor

propuesta a la ley de 1942, porque faltaban las condiciones políticas en una Italia entonces dividida en dos bloques políticos contrapuestos pero con mayoría conservadora y donde el peso de la renta inmobiliaria estaba determinado por la economía y, por tanto, en las elecciones políticas de fondo del País. De aquel aplastante rechazo (la ley fue retirada por el Gobierno y el ministro competente públicamente reprobado) la cultura urbanística se recuperó tan sólo en el decenio siguiente, el de los años setenta, un periodo políticamente difícil caracterizado por matanzas y terrorismo, en el que sin embargo el consecuente clima de “unidad nacional” concedió la aprobación de una serie de reformas parciales que generaron la ilusión de poder alcanzar un resultado global a través de pequeños pasos y algún compromiso político. Una ilusión rápidamente desaparecida en 1980, tras los reveses de la primera sentencia del Tribunal Constitucional, que ponía de manifiesto las contradicciones de un régimen jurídico del suelo que, a través de los planes y la legislación sobre expropiación entonces vigente, no garantizaba a los propietarios del suelo la

necesaria paridad de trato, un requisito constitucionalmente indispensable. Desde entonces la situación se ha arrastrado con varios intentos de reforma jamás aprobados hasta 1995 cuando el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU) propuso una hipótesis de reforma completamente nueva respecto al pasado basada, por un lado, en un plan general, el *Piano Strutturale*, no prescriptivo y no conformador de los derechos edificatorios, condiciones que estaban garantizadas, en cambio, por la componente quinquenal operativa del plan, el *Piano Operativo* precisamente y, por otro, por la sustitución del mecanismo ejecutivo expropiatorio hasta entonces previsto, al menos en teoría, por la antigua ley urbanística, con un mecanismo equidistributivo (*perequativo*) y compensatorio (*compensativo*) más adecuado.

Sin embargo, como ya se ha recordado, en 2001 la Legislatura con mayoría de centro-izquierda se cerró sin la aprobación de la reforma INU, transformada entretanto en proyecto de ley, por un sustancial desacuerdo, si bien nunca explicitado claramente, entre las mismas fuerzas de la mayoría: por un lado, la componente reformista ampliamente mayoritaria que apoyaba la reforma, por otra parte, los componentes más radicales de la izquierda y del mundo medio ambiental, hostiles a la reclusión de la antigua ley a pesar de su aclamada ineficacia, pero de hecho apreciada por el enfoque expropiatorio y vinculante y, sobre todo, por la concepción autoritativa y dirigista que estaba en la base de los actos urbanísticos por ella regulados. Precisamente, todavía en ese año, al término de la Legislatura, se aprobó una reforma constitucional de inspiración federal, que ha reforzado el poder de las Regiones ampliando el cuadro de las materias de competencia legislativa, exclusiva de las mismas y que ha definido mejor aquellas de competencia concurrente con el Estado; una reforma que ha sido confirmada y reforzada posteriormente en la última Legislatura con mayoría de centro-derecha. En la base de tal reforma constitucional, el "gobierno del territorio" es materia legislativa concurrente del Estado y de las Regiones: al primero le corresponde la definición de únicamente los principios generales mientras que a las segundas se les atribuye la plena responsabilidad legislativa en materia, también para proporcionar leyes y medidas preventivas totalmente congruentes con las situaciones y las especificidades locales. En suma, la nueva legislación urbanística italiana será definida por una Ley nacional que de cualquier modo represente el encuadramiento de las leyes de las diecinueve Regiones y de las dos Provincias autónomas en las que actualmente está articulada la república italiana.

Por otra parte, esta situación está ya

ampliamente puesta en práctica, dado que distintas Regiones ya han aprobado la propia reforma urbanística, sin esperar la ley nacional, inspirándose preferentemente en las indicaciones formuladas hace diez años por el INU. Proponiendo en diferentes casos soluciones absolutamente innovadoras, mientras que en otros es aún rastreable el peso de la tradición, si bien abundantemente contaminado por las nuevas formas de plan y por la modalidad ejecutiva equidistributiva (*attuativa perequativa*). Definiendo de todos modos un cuadro global de gran interés que atestigüe cómo la reforma urbanística está ya plenamente en uso en Italia y cómo su elaboración representa ya un hecho disciplinal y culturalmente consolidado.

Lo que divide a la cultura urbanística italiana no concierne pues ni a la sustancia de la reforma, ni mucho menos a las propias leyes regionales, aunque en algunas de éstas el debate local esté especialmente crispado, pero la ley nacional sobre los principios generales del "gobierno del territorio", cuyo texto ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados ha desilusionado un poco a todos, tanto a los urbanistas reformistas que se identifican con la política del INU, como a los que se identifican con las posiciones más radicales, que enlazan con la tradición, o que son contestatarios contra la centralidad del plan prefiriendo otras formas de intervención sobre el territorio.

Para comprender los elementos principales del debate en curso es necesario volver a recorrer brevemente el proceso parlamentario de la ley (ver *CYTET*, n.º 106: 927-940). Al principio de la Legislatura se habían presentado diversos proyectos de ley procedentes de la Legislatura anterior, entre los cuales el ya discutido en Comisión. Todos, sin embargo, de acuerdo con la antigua ordenación constitucional superada por la antes recordada reforma de 2001. Frente a esta situación, por iniciativa de dos diputados, uno de centro-derecha (el ex-concejal de urbanismo de Milán) y el otro de centro-izquierda (un jurista cercano a las posiciones reformistas del INU) se presentan dos propuestas de ley, muy parecidas entre sí, adecuadas a la nueva ordenación constitucional. Dos leyes sobre los principios generales del "gobierno del territorio" atentas pues, a no invadir el campo de las nuevas competencias regionales con un falseamiento regulador, ambas muy breves y sintéticas, como corresponde a leyes de esta naturaleza. Tras una primera confrontación en Comisión, al diputado de la mayoría se le asigna el papel de ponente de la disposición, es decir de responsable para su definición y para el recorrido parlamentario previsto. El ponente una vez examinadas las diferentes propuestas presentadas (al mismo tiempo casi todos los grupos parlamentarios

principales tenían depositada su propia propuesta) las unifica en un único texto y sobre éste se desarrollará el debate. En primer lugar a través de audiencias preliminares con instituciones y asociaciones implicadas en la materia, después con una confrontación en un comité reducido de la Comisión que ha aportado diversas modificaciones al texto presentado; a continuación con un posterior debate en la propia Comisión, también éste dirigido a mejorar el texto a través de varias enmiendas; y por último el Congreso de los Diputados vota la disposición por mayoría, tras un breve debate dado que todas las posibles modificaciones habían sido ya aportadas en el trámite anterior.

En esta larga, aunque no demasiado apasionada discusión parlamentaria, el INU ha desarrollado un papel determinante, aceptando el debate sobre la propuesta y realizando un trabajo continuo de presión política y de línea disciplinar, con el explícito objetivo de mejorar el texto en discusión, tratando de llevarlo lo más cercano a la propuesta de reforma original, ya incorporada por la legislación regional más reciente, como se ha recordado antes. Un papel y una posición difíciles, como siempre cuando se acepta un debate constructivo con posiciones diferentes. Mucho más fácil ha resultado en cambio la posición más radical, de rechazo total, pero también ésta es una constante de la vida política no sólo italiana. El resultado del trabajo del INU ha sido el de una mejora importante de la ley, cuya versión final, aún inadecuada, parece incomparable con la inicial. Pero este compromiso ha permitido así mismo implicar, de manera instrumental, al mismo *Istituto* como corresponsable de la Ley, a pesar de su posición crítica bastante matizada, evidenciada en un seminario público y en distintos documentos oficiales, hasta el punto que los componentes más radicales no han dudado en definir el INU como asociación "al servicio" del gobierno de centro-derecha. Quien está escaso de argumentos recurre a menudo al insulto y ésto claramente, no es una novedad, ni siquiera fuera de Italia.

Pero ¿cuáles son los contenidos y los pasajes de la ley que han dividido realmente a la cultura urbanística italiana? El sustancial elemento de desidia se refiere precisamente a la ley en sí misma, es decir, a su necesidad o innecesariedad. Leyendo las diferentes aportaciones publicadas en un volumen *ex profeso* (*La controriforma urbanistica*) se puede notar de hecho que, más allá de las críticas puntuales, algunas completamente compartidas incluso por quien ha querido confrontarse con la Ley, no destaca una verdadera propuesta alternativa, sino sólo una defensa a ultranza de la vieja ley y del viejo modelo regulador que, según los autores, con algunos ajustes y algunos retoques podría muy bien seguir

funcionando. No importa que en diferentes ocasiones la expropiación por utilidad pública haya sido, por explícita y confirmada voluntad del Tribunal Constitucional, equiparada al valor del mercado inmobiliario y que, por tanto, se haya convertido en un instrumento completamente marginal, muy poco utilizado por los Ayuntamientos con cada vez menos recursos financieros; no importa que el contenido de los planes ya haya pasado de las áreas agrícolas periurbanas urbanizables a las áreas urbanas ya edificadas para reutilizar o para recalificar, imposibles de transformar sin un entendimiento con los propietarios; no importa que el viejo *Piano Regolatore Generale* (PRG), rígido y totalmente prescriptivo y vinculante, haya demostrado precisamente al encarar la transformación urbana, límites insuperables y haya sobrevivido sólo gracias a un continuo proceso de variantes *ad hoc*; no importa que las transformaciones urbanas más importantes de los últimos quince años hayan sido gestionadas por mecanismos que invalidan el PRG, con un falseamiento de la negociación que los hacía eficaces, pero que a menudo los desligaba de un proyecto comprensivo para la ciudad; no importa que las vinculaciones urbanísticas decaigan por ley a los cinco años de la aprobación del plan, dejando las áreas en manos privadas, sin un poder real de decisión de los organismos democráticamente elegidos. Lo que cuenta es ratificar la concepción reguladora y propagandística del urbanismo tradicional, la de las vinculaciones y de las rígidas prescripciones; reconfirmar procedimientos e instrumentos válidos hace cincuenta años, cuando los problemas de la ciudad y del territorio eran completamente diferentes, fingiendo que las nuevas condiciones jurídicas y económicas no existan y que el éxito de un plan no esté directamente ligado a una dimensión concreta de factibilidad. En suma, una posición muy crítica cargada por una buena dosis de ideología, directamente proporcional al desinterés por una efectiva operatividad del plan y más atenta a los problemas de la conservación, que a los del proyecto.

Sin duda, en la ley aprobada por el Congreso de los Diputados, algunos pasajes eran inaceptables y de hecho han sido corregidos hasta donde ha sido posible. Como el que asignaba a los agentes privados un papel explícito en la "formación" de los mecanismos urbanísticos y no sólo en la ejecución de las opciones que, aun negociadas de manera explícita y transparente, son de todos modos una prerrogativa irrenunciable de la administración pública. O como la prevista prescripción después de cinco años de los espacios con contenidos de inedicabilidad, a la vez que las vinculaciones predeterminadas para la expropiación; poniendo así en discusión una de las pocas certidumbres constitucionales en la materia,

es decir, la no indemnización y el carácter atemporal de las vinculaciones de tutela, indispensables para las políticas de sostenibilidad ambiental. O como la decisión bastante discutible de eliminar cualquier referencia a los estándares urbanísticos (las dotaciones mínimas de superficies públicas para garantizar en todos los planes), dejando a las cada una de las leyes regionales toda responsabilidad de definición al respecto, abriendo así el camino a soluciones como la ya vigente en Lombardía, donde las dotaciones de superficies públicas (parques, escuelas, equipamientos públicos) pueden ser sustituidos por “estándares cualitativos” como la realización de una obra pública (una infraestructura) o la gestión de un servicio público por un cierto número de años.

Pero la alternativa más problemática de la ley se refiere a la cuestión fundamental del urbanismo italiano, cuya falta de solución constitucionalmente adecuada ha determinado, como ya se ha recordado, la crisis irreversible de la vieja ley urbanística y del modelo de ejecución por ella previsto. Se trata de la cuestión de las vinculaciones y de los derechos, de la validez temporal de ambos y de la indemnización de los segundos, y más en general de su equiparación. Un nudo que la nueva ley debía afrontar y resolver de forma definitiva y que no podía ser resuelto por las leyes regionales, porque se refería a cuestiones de derecho público, patrimonial y fiscal de competencia del Estado. Si en la ley la forma estructural y operativa del plan está definida de manera bastante sintética pero correcta, de tal modo que consiente a las Regiones aprobar leyes regionales, si incluso la equidistribución urbanística está definida de modo suficiente para superar definitivamente el viejo modelo de actuación, como muchas Regiones han hecho ya, lo que falta todavía es precisamente una única especificación sobre la componente operativa del plan, es decir, la validez quinquenal de todas las previsiones en él contenidas, no sólo de las públicas (las vinculaciones urbanísticas) [*vincoli urbanistici*], sino también las privadas (los derechos asignados) [*diritti assegnati*], con la consecuencia que ambas, vinculaciones públicas y espacios privados caducarán si en cinco años de vigencia del instrumento operativo no se han hecho los trámites de adquisición de las áreas destinadas a satisfacer las exigencias de la colectividad y no se han estipulado los términos de

los convenios sobre las intervenciones para la transformación urbanística. Sobre esta cuestión fundamental los opositores más radicales de la Ley no han presentado ninguna crítica, precisamente porque no comparten el nuevo modelo programático del plan estructural, su actuación flexible a través de la componente operativa, la nueva modalidad de ejecución equidistributiva que garantiza la adquisición gratuita de las áreas necesarias para la colectividad, renunciando a la expropiación impracticable y costosa, al menos para el urbanismo.

He aquí el porqué era importante que la ley continuase su recorrido en el Parlamento hasta su aprobación definitiva, corrigiendo todos sus defectos, sus carencias y opciones equivocadas que el INU ha puesto de manifiesto en su fatigoso trabajo reformista y que ya había recomenzado presentando propuestas adecuadas para el debate en el Senado. Al final, se habría llegado a la aprobación de una ley sin dudas imperfecta, pero bastante mejor que la aprobada por el Congreso que, a su vez, era bastante mejor que la que había iniciado el recorrido parlamentario. En cambio, de nuevo un aplazamiento, con poca seguridad para el futuro.

De hecho, con el cierre de la Legislatura, todas las leyes que se están debatiendo caducan y deberán ser nuevamente presentadas para la aprobación, o sustituidas por nuevas propuestas de ley completamente diferentes. Si en las próximas elecciones políticas todavía gana el centro-derecha la calidad y los contenidos de la ley sobre los principios generales del “gobierno del territorio” serán más o menos análogos a los del texto actual; si en cambio gana el centro-izquierda, los miembros radicales presentes en sus filas, minoritarios pero indispensables para alcanzar la mayoría, defenderán con toda probabilidad el falseamiento o impostura ideológica antes subrayada, con un resultado completamente incierto para la aprobación de una disposición adecuada a los problemas y condiciones de hoy. Impidiendo así a las Regiones continuar su obra de reforma, superando las incertidumbres y las dificultades que la carencia de una ley general y unificadora ha comportado hasta hoy.

Traducción de Sagrario del Río
Revisión de JGB

ANEXO

14ª LEGISLATURA PARLAMENTARIA –
PROYECTO DE LEY N. 3519

PROYECTO DE LEY

Art. 1. (Gobernanza del territorio)

1. En virtud del artículo 117.3 de la Constitución italiana, la presente Ley establece los principios fundamentales en materia de la gobernanza del territorio. Se exceptúan las competencias de las regiones con estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano previstas por sus respectivos estatutos y sus normas de actuación, así como las formas y las condiciones particulares de autonomía previstas de conformidad con el artículo 116.3 de la Constitución. Se exceptúan además las disposiciones de la ley de 18 de mayo de 1989, n. 183, portadoras de normas para la reordenación organizativa y funcional de la defensa del suelo.

2. La gobernanza del territorio se refiere al conjunto de las actividades de información, valoración, regulación, de programación, de localización y de ejecución de las actuaciones así como de vigilancia y control, dirigidas a conseguir la protección y la valoración del territorio, la ordenación de los usos y de las transformaciones del mismo y la movilidad en relación con los objetivos de desarrollo del territorio. La gobernanza del territorio comprende además el urbanismo, la edificación, el conjunto de los programas infraestructurales, la defensa del suelo, la protección del paisaje y de las bellezas naturales así como la tutela de los intereses públicos funcionalmente ligados a las mismas materias.

3. La potestad legislativa en materia de la gobernanza del territorio corresponde a las regiones, excepto en la determinación de los principios fundamentales y con exclusión de los aspectos que inciden directamente en el ordenamiento civil y penal, en la defensa, en las Fuerzas Armadas, en el orden público, en la seguridad, en la tutela del patrimonio cultural y del paisaje, en la defensa de la competencia así como en las garantías de niveles homogéneos de protección del medioambiente y del ecosistema [que pertenecen al Estado].

Art. 2. (Definiciones)

1. De conformidad con la presente ley se entiende por:

- a) «planificación territorial»: la planificación de una extensa área, que define su ordenación en lo concerniente a las componentes territoriales fundamentales;
- b) «planificación urbanística»: la planificación funcional y morfológica del territorio que regula las modalidades de uso y de transformación e incluye el plan estructural, el plan operativo y la reglamentación urbanística y de edificación;
- c) «planificación de sector»: el plan de un sector funcional específico con repercusiones en el territorio;
- d) «plan territorial»: el documento que representa el resultado del proceso de planificación territorial;
- e) «plan estructural»: el plan urbanístico con el que se

realizan las opciones fundamentales de programación de la ordenación del territorio de un municipio o de más municipios coordinados entre sí;

- f) «plan operativo»: el plan urbanístico con el que se ejecutan las previsiones del plan estructural, de efectos conformadores del régimen de los suelos;
- g) «dotaciones territoriales»: la medida adecuada del complejo de los equipamientos, infraestructuras y redes de los que debe ser dotado un ámbito territorial;
- h) «renovación urbana»: el conjunto coordinado de intervenciones de conservación, reestructuración, demolición y reconstrucción de edificios únicos o de partes enteras de asentamientos urbanos, finalizados para la regeneración, recualificación, rehabilitación, así como a la adecuación de la estética urbana.

Art. 3. Competencias y funciones del Estado

1. Las funciones del Estado se ejercen a través de políticas generales y de sectores inherentes a la defensa y a la valoración del ambiente, la organización del territorio, la promoción del desarrollo económico-social y la renovación urbana.

2. Para la ejecución de las políticas relativas al apartado 1, el Estado adopta, previo entendimiento en el seno de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, programas de intervención y coordina su acción con la de la Unión Europea y con las regiones.

3. El Estado las ejerce, a través de acuerdos en el seno de la Conferencia Unificada respecto al artículo 8 del Decreto-legislativo de 28 de agosto de 1997, número 281, las funciones administrativas relacionadas con la identificación de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, en orden a la protección del medioambiente y del ecosistema, a la defensa del suelo y a la articulación de las redes infraestructurales y de las obras de competencia estatal, en armonía con las políticas definidas a nivel comunitario, nacional y regional y en coherencia con las opciones de sostenibilidad económica y ambiental.

4. El Estado ejercita además las funciones administrativas pertinentes a la gobernanza del territorio con respecto a la defensa y a las Fuerzas Armadas, al orden público y a la seguridad, a las competencias institucionales del Cuerpo nacional de bomberos, incluso con relación a la defensa civil, así como las referentes a protección civil concernientes a la defensa del medioambiente y del ecosistema y las relacionadas con la tutela del patrimonio cultural, a la valoración de los bienes culturales de propiedad estatal en el respeto al principio de colaboración leal, a la individuación en vía de competencia de los bienes paisajísticos, la participación en la gestión de las vinculaciones paisajísticas previstas por el código del patrimonio cultural y del paisaje relativas al decreto legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42.

Art. 4. Intervenciones especiales del Estado

1. El Estado, previo entendimiento en el seno de la Conferencia unificada relativa al artículo 8 del decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, n. 281, efectúa actuaciones especiales en determinados ámbitos

territoriales, de conformidad con el quinto apartado del artículo 119 de la Constitución, con el fin de eliminar las condiciones de desequilibrio territorial, económico y social, superar situaciones de degradación ambiental y urbana, promover políticas de desarrollo económico local, de cohesión y solidaridad social coherentes con las perspectivas de desarrollo sostenible, promover la localización de nuevo de asentamientos expuestos a los riesgos naturales y tecnológicos y la recualificación ambiental de los territorios dañados.

2. Las actuaciones especiales, relativas al apartado 1, se ejecutan prioritariamente a través de los instrumentos de programación negociada.

Art. 5. Subsidiaridad, cooperación y participación

1. El principio de subsidiaridad, diferenciación y adecuación inspiran el reparto de las competencias entre los diferentes entes públicos y las relaciones entre éstos y los ciudadanos, según los criterios de responsabilidad y de confianza legítima, exceptuando los poderes sustitutivos previstos por las normas vigentes.

2. Los entes públicos cooperan en la definición de las directrices para la programación y la planificación del territorio, también mediante acuerdos y compromisos de procedimiento, favoreciendo las sedes estables de concertación, con el fin de alcanzar el principio de unidad de la planificación, la simplificación de los procedimientos y la reducción de los tiempos. En la definición de los acuerdos de programa y de los actos equiparables de todos modos denominados, se establecen las responsabilidades y las modalidades de actuación, así como las consecuencias en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos por los entes públicos.

3. Con el fin de definir las directrices para la programación y la planificación del territorio, las regiones alcanzan acuerdos con las regiones limítrofes, de conformidad con el artículo 117.8 de la Constitución.

4. Las funciones administrativas se ejercen de manera simplificada, prioritariamente mediante la adopción de actos negociales en lugar de actos de autoridad, y a través de formas de coordinación entre los entes públicos, así como, de conformidad con el artículo 8, apartado 7, entre éstos y los ciudadanos, a los cuales se les reconoce de todos modos el derecho de participación en los procedimientos de formación de los actos.

5. Las regiones pueden convenir con cada una de las Administraciones del Estado formas de colaboración para el ejercicio coordinado de las funciones administrativas, incluidos los actos generales y la expedición de permisos y autorizaciones, con particular referencia a la protección del suelo, del medioambiente y del ecosistema, así como de las infraestructuras.

6. Las regiones, al ordenar las modalidades para recabar información y su evaluación, así como las propuestas de las demás administraciones interesadas en el proceso de formación de los actos de gobernanza del territorio, garantizan la atribución a la única administración competente de la responsabilidad de las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

7. Las regiones ordenan las modalidades para recabar información y sus investigaciones cartográficas tienen la finalidad de realizar un cuadro del territorio unitario y compartido. El Estado define, de acuerdo con las regiones y las provincias autónomas, criterios homogéneos para las cartografías técnicas de detalle y

de base de conformidad con la planificación del territorio.

Art. 6. Planificación del territorio

1. El ayuntamiento es el organismo escogido para la planificación urbanística y es la persona jurídica primaria titular de las funciones de la gobernanza del territorio.

2. Las regiones, en el respeto de las competencias y funciones de las provincias establecidas por las leyes del Estado, delimitan los ámbitos territoriales y los contenidos de la planificación del territorio, fijando reglas de garantía y de participación de los entes territoriales incluidos en el ámbito a planificar, con el objetivo de asegurar desarrollo sostenible en el plano social, económico y ambiental y con el fin de satisfacer las nuevas exigencias de desarrollo urbano, favoreciendo la recuperación y la recualificación de los territorios ya urbanizados y la defensa de los caracteres nacionales. Los planes correspondientes a tales ámbitos no pueden tener, con exclusión sólo de las materias preordenadas, un nivel de detalle mayor del de los planes urbanísticos municipales. El plan territorial de coordinación, relativo al artículo 20, apartado 2, del texto único de las leyes sobre la ordenación de los entes locales, relativo al decreto legislativo de 18 de agosto de 2000, n. 267, es de competencia de las provincias, excepto diferentes previsiones de la ley regional con el objeto de favorecer la planificación de las áreas metropolitanas. La región, con ley propia, en consideración con la especificidad de determinados ámbitos municipales superiores y homogéneos y en actuación de los principios constitucionales de subsidiaridad y de adecuación, puede regular e incentivar la planificación urbanística intermunicipal. Las regiones establecen medidas idóneas para la compensación entre municipios limítrofes de los costes sociales generados por la realización de infraestructuras públicas que podrían causar desequilibrios económicos o ambientales en el territorio.

3. El plan urbanístico es el instrumento de disciplina conjunta del territorio municipal y debe de nuevo abarcar y coordinar, con oportunas adecuaciones, toda disposición o plan de sector o territorial concerniente al territorio mismo. Ello acoge las prescripciones y las vinculaciones contenidas en los planes paisajísticos, así como los impuestos de conformidad con las normativas estatales en materia de protección del patrimonio cultural y del paisaje.

4. El plan urbanístico favorece la renovación urbana, la reestructuración, la adecuación del patrimonio inmobiliario existente.

5. En el ámbito del territorio no urbanizado se distingue entre (i) áreas destinadas a la agricultura, (ii) áreas de valor medioambiental y (iii) áreas urbanizables.

6. En las áreas destinadas a la agricultura y en las de valor medioambiental se permite únicamente la nueva edificación para obras e infraestructuras públicas y para servicios de la agricultura, el agroturismo (turismo rural) y el medioambiente. En las áreas urbanizables las intervenciones de transformación tienen como fin asegurar el desarrollo sostenible en el plano social, económico y ambiental.

7. El planeamiento urbanístico se ejecuta a través de las modalidades estructurales y operativas. El plan estructural no vincula a la propiedad. Los actos de contenido operativo, cualquiera que sea su

denominación, regulan el régimen de los suelos de conformidad con el artículo 42 de la Constitución.

Art. 7. Dotaciones territoriales

1. En los planes urbanísticos debe garantizarse la dotación necesaria de equipamientos y servicios públicos y de interés público o general, incluso a través de la prestación precisa del servicio, aunque no esté directamente conectado a la zona y a los inmuebles interesados. La cuantía de la reserva de los servicios se mide con base en criterios de prestación, con el objetivo de garantizar, en todo caso, un nivel mínimo, aunque sea con el concurso de entes privados. Respetando lo establecido de conformidad con la letra *m*) apartado segundo del artículo 117 de la Constitución, las regiones determinan los criterios dimensionales para los equipamientos que implican la exigencia de áreas y sus correspondientes servicios.

2. Con el fin de asegurar una racional distribución de los equipamientos urbanos en las diferentes partes del territorio afectado, el plan urbanístico debe documentar el estado de los servicios existentes con arreglo a parámetros de utilización y precisar las opciones relativas a la política de los servicios que deban prestarse, asegurando un nivel idóneo de accesibilidad y utilización e incentivando la iniciativa de los interesados.

Art. 8. Elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico

1. Las regiones regulan el procedimiento de formación, las modalidades de aprobación y los eventuales poderes sustitutivos, la duración y los efectos de los planes urbanísticos y territoriales y de sus variantes, así como la actividad de edificación consentida en ausencia del plan operativo.

2. En el procedimiento de formación de los actos de planificación se garantizan las formas adecuadas de publicidad, de consulta y de participación de los ciudadanos, asociaciones y entes económicos y sociales, así como el examen de las alegaciones de las personas que intervengan y el cumplimiento de la motivación en mérito a la aceptación o rechazo de las mismas.

3. En las actuaciones que determinen vinculaciones urbanísticas del suelo que den lugar a la expropiación está de todos modos garantizado el derecho de los interesados al expediente contradictorio frente a la correspondiente administración. Los responsables de los actos de planificación tienen la obligación de motivar explícita y adecuadamente sus opciones, con particular referencia a las propuestas presentadas en el trámite del procedimiento.

4. Las regiones determinan los casos en que el plan urbanístico se somete a la verificación de su coherencia con los instrumentos de programación económica y con toda disposición o plan concerniente al territorio, especificando el organismo responsable y estableciendo sus correspondientes modalidades.

5. Las regiones determinan los plazos precisos para una nueva previsión urbanística sustitutoria en caso de caducidad, anulación, incluso judicial, o revocación de la precedente previsión urbanística.

6. Con la aprobación de los planes urbanísticos, los órganos competentes pueden proponer expresamente modificaciones a los planes territoriales o de sector, con el

fin de garantizar la coherencia del sistema de los instrumentos de planificación. El acta de aprobación del plan urbanístico que contiene las propuestas de modificación comporta asimismo la variación del plan territorial o de sector, siempre que se haya alcanzado el acuerdo del órgano titular del plan modificado.

7. Los entes competentes de la planificación urbanística pueden alcanzar acuerdos con los órganos privados, respetando los principios de imparcialidad administrativa, de transparencia, de competencia, de publicidad y de participación en el procedimiento de todos los órganos interesados en la intervención, para la formación de los actos de planificación, incluso mediante tramitaciones de concurso o licitación pública con el fin de recoger propuestas de intervenciones coherentes con los objetivos estratégicos delimitados por los actos de planeamiento.

8. El ente de planificación urbanística promueve la adopción de instrumentos de actuación que favorecen la recuperación de las dotaciones territoriales al artículo 7, incluso a través de planes convenionados estipulados con órganos privados y acuerdos de programa.

Art. 9. Ejecución del plan urbanístico

1. Las determinaciones del planeamiento urbanístico se ejecutan mediante el plan operativo o mediante la intervención directa, sobre la base de proyectos compatibles con los objetivos definidos en el plan estructural. Las modalidades de ejecución del citado están definidas por la ley regional. La ejecución está de todos modos subordinada a la existencia o a la realización de las dotaciones territoriales.

2. El plan urbanístico puede ser ejecutado también con sistemas de equidistribución y compensación según las modalidades y los criterios establecidos por las regiones.

3. La equidistribución se realiza con la atribución de derechos de edificación a las propiedades inmobiliarias incluidas en determinadas zonas territoriales, en proporción de la extensión o del valor de ellas e independientemente de la específica propuesta de uso. Los derechos de edificación son transferibles y libremente comerciables en y entre los ámbitos territoriales.

4. Asimismo con el fin de favorecer la renovación urbana y la prevención de riesgos naturales y tecnológicos, las regiones pueden prever incentivos consistentes en el incremento de los derechos de edificación, ya atribuidos por los planes urbanísticos vigentes.

5. En los supuestos de reservas vinculantes de uso público, incluso establecidas con posterioridad al plan, sobre terrenos no incluidos en los ámbitos objeto de ejecución equidistributiva, como alternativa a la indemnización económica prevista por el procedimiento de expropiación, el propietario interesado puede solicitar [i] la transferencia de los derechos de edificación correspondientes a la superficie afectada a otra zona de disponibilidad propia; [ii] la permuta de dicha superficie con otra de propiedad del órgano de planeamiento, con las eventuales equivalencias; [iii] o bien la realización directa de las intervenciones de interés público o general, previa su estipulación mediante un convenio con la Administración para la gestión de los servicios.

6. Las regiones pueden garantizar a los entes de planeamiento los adecuados recursos económico-financieros para afrontar las eventuales restricciones limitativas del potencial de desarrollo urbanístico del territorio que se deriven de actos de planeamiento supramunicipal.

7. Las leyes regionales regulan las formas de equidistribución intermunicipal, como las modalidades de compensación y reequilibrio de las diferentes oportunidades potenciales de las diversas realidades locales y de los costes medioambientales que gravan a éstas.

Art. 10. Medidas de salvaguardia

1. Las regiones definen las medidas de salvaguardia que pueden ser promulgadas ante las demoras de la aprobación de los actos de contenido operativo del plan de urbanismo.

Art. 11. Actividad de edificación

1. Salvo las disposiciones del código del patrimonio cultural y del paisaje, relativo al decreto legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42, las regiones especifican las actividades de transformación del territorio que no posean efectos urbanísticos y de edificación relevantes y no sujetas al título habilitante. Las regiones especifican además las categorías de obras y los presupuestos urbanísticos sobre los cuales el interesado tiene la facultad de presentar una solicitud de apertura de uso en lugar de la licencia de edificación.

2. Las regiones definen la ordenación de las tasas de la licencia de edificación, incluidas allí las hipótesis de exención parcial o total del pago del impuesto de construcción por motivos sociales, económicos y urbanísticos.

3. El municipio ejerce la vigilancia y el control sobre las transformaciones urbanísticas y de edificación que tengan lugar en su propio territorio.

4. Las construcciones ilegales están sujetas a las sanciones penales, civiles y administrativas previstas por las leyes estatales vigentes en la materia, se establece la potestad de las regiones de prever sanciones administrativas de carácter real, restaurador, pecuniario, prohibitivo de la actividad de edificación en relación con los responsables de las ilegalidades más graves.

5. En caso de sustitución de la licencia de edificación por la solicitud de apertura de uso queda establecido el régimen sancionador penal, administrativo y civil previsto para el permiso de edificación de las leyes estatales vigentes en la materia.

Art. 12. Impuestos urbanísticos

1. Con motivo de la puesta en marcha de las medidas relativas al apartado 2, se crea, a partir del año 2006, en el presupuesto del *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, un Fondo para las intervenciones de impuestos urbanísticos, con una asignación de 10 millones de euros para el año 2006 y de 20 millones para el año 2007.

2. Se delega en el Gobierno la promulgación, antes de que transcurran dieciocho meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, de uno o más Decretos Legislativos dirigidos a definir un régimen

especial de impuestos para las intervenciones en materia urbanística y para la recuperación de los centros urbanos, respetando los siguientes principios y criterios directivos:

- a) previsión de incentivos en forma de créditos a los impuestos, sobre el valor añadido (IVA) y a los de registro, hipotecarios y catastrales; con referencia a las transferencias de inmuebles o de los derechos de edificación para la ejecución del plan de urbanismo de conformidad con el artículo 9, respetando la ordenación comunitaria en materia del impuesto sobre el valor añadido;
- b) posibilidad, en el caso de la implantación de equipamientos de interés supramunicipal para el desarrollo de zonas destinadas a instalaciones productivas de bienes y servicios, como consecuencia de la formación de consorcios de municipios, de redistribuir el impuesto municipal sobre bienes inmuebles entre dichos municipios, con independencia de la ubicación del área y en relación con la participación de cada una de las Administraciones municipales en dicho consorcio;
- c) previsión de un procedimiento para el acceso a los incentivos según la letra a) mediante la presentación, por parte de los órganos interesados, de una instancia específica a la administración financiera y posterior examen por parte de la propia administración de las instancias según el orden cronológico de presentación;
- d) posibilidad de determinar, incluso en disminución, los incentivos según la letra a), así como la definición de las modalidades de aplicación de las mismas;
- e) previsión de la obligación del *Ministero di Economia e delle Finanze*, de acuerdo con el *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, de remitir un informe semestral al Parlamento sobre el uso del crédito a los impuestos, sobre el número de organismos que se han beneficiado de él, y sobre la cuantía en la que cada organismo lo ha disfrutado.

3. Los decretos legislativos según el apartado 2 se adoptan exclusivamente dentro del límite de los recursos del Fondo relativo al apartado 1 y no pueden, en ningún caso, ser eficaces antes del 1 de enero de 2006.

4. Los esquemas de los decretos legislativos según el apartado 2, deben estar acompañados cada uno de ellos por un informe técnico sobre los efectos financieros de las disposiciones en él contenidas, se remiten a las Cámaras para expresar sus opiniones por parte de las Comisiones parlamentarias competentes en la materia y para evaluar los resultados de carácter financiero.

5. Dentro de los treinta días posteriores para expresar su opinión, el Gobierno, en donde no encuentre conformes con las condiciones eventualmente allí formuladas, con referencia exclusivamente a la exigencia de garantizar el respeto del artículo 81.4 de la Constitución, volverá a remitir a las Cámaras los textos, acompañados por los elementos integradores de información necesarios, para que se emitan los pareceres definitivos de las Comisiones competentes, que se expresarán antes de los treinta días de la fecha de remisión.

6. El impuesto que deriva de la ejecución del apartado 1, igual a 10 millones de euros para el año 2006

y a 20 millones para el año 2007, es decir, con una asignación por un total de 10 millones de euros para el año 2006 relativa al *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali* y por un total de 20 millones para el año 2007 relativa al *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* se provee mediante la correspondiente reducción de las disposiciones de las asignaciones establecidas para los años 2006 y 2007, relativas al balance trienal 2005-2007, en el ámbito de la unidad de previsión de base de parte corriente, «Fondo especial», del presupuesto del *Ministero di Economia e delle Finanze* para el año 2005, objetivo parcialmente utilizado.

7. A partir del año 2008, la financiación del Fondo según el apartado 1, se provee de conformidad con el artículo 11, apartado 3, letra d), de la ley de 5 de agosto de 1978, n. 468 y posteriores modificaciones.

8. El *Ministro dell'Economia e delle Finanze* está autorizado a incluir, en sus propios decretos, las variaciones de los balances que sean necesarias.

Art. 13. Derogaciones y disposiciones finales

1. Desde la entrada en vigor de la presente ley quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- a) artículos 1, 4, 7, 18, 29, 35, 42 y 43 e la ley de 17 de agosto de 1942, n. 1150, y posteriores modificaciones;
- b) artículo 2 de la ley de 6 de agosto de 1967, n. 765;
- c) ley de 19 de noviembre de 1968, n. 1187;

2. Las siguientes disposiciones pierden eficacia en el territorio de la región de la que haya emanado o emane normativas sobre el mismo objeto:

- a) artículos 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, primer apartado, 22, 23, 28, 30, 34, y 41 *quinquies* apartados sexto, octavo y noveno de la ley de 17 de agosto de 1942, n. 1150, y siguientes modificaciones;
- b) ley de 3 de noviembre de 1952, n. 1902, y siguientes modificaciones;
- c) artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9 de la ley de 18 de abril de 1962, n. 167;
- d) decreto del *Ministro dei Lavori Pubblici* de 2 de abril de 1968, n. 1444;
- e) artículos 3 y 4 de la ley de 19 de noviembre de 1968, n. 1187;
- f) artículo 27 de la ley de 22 de octubre de 1971, n. 865;
- g) artículo 13 de la ley de 28 de enero de 1977, n. 10;

- h) artículos, 27, 28, 29 y 30 de la ley de 5 de agosto de 1978, n. 457, y posteriores modificaciones;
- i) artículos 6, 8, 16, 17 y 22 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380.

3. Se han aportado las siguientes modificaciones al artículo 9 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de expropiación para utilidad pública, según decreto del Presidente de la República de 8 de junio de 2001, n. 327:

a) el apartado 3 se sustituye por el siguiente:

«3. Si no se declara oportunamente la utilidad pública de la obra, la vinculación del suelo que dé lugar a la expropiación prescribe y encuentra aplicación la ordenación dictada por el artículo 9 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380. Las disposiciones según el presente apartado no se aplican a las vinculaciones y a los espacios que el plan debe acoger»;

b) el apartado 4 se sustituye por el siguiente:

«4. La vinculación del suelo que dé lugar a la expropiación, tras su prescripción, puede ser reiterada justificadamente una sola vez, con la renovación de los procedimientos previstos en el apartado 1, y teniendo en cuenta las exigencias de satisfacción de los *estándares*. En tal caso, al propietario se le debe una indemnización igual a un tercio de la suma de la indemnización de expropiación del inmueble, por corresponder antes de los sesenta días previstos desde la fecha de reiteración de la vinculación».

4. El artículo 20 del texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de edificación, según decreto del Presidente de la República de 6 de junio de 2001, n. 380, el apartado 9 se sustituye por el siguiente: «9. Transcurrido inútilmente el plazo para la adopción de la disposición conclusiva, la licencia de construcción se entiende emitida favorablemente».

Traducción de Sagrario del Río