

## Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

### LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y FUNDIARIA EN ITALIA

En Italia no existe una legislación específica que regule el régimen jurídico de los inmuebles y, en particular, las áreas de nueva construcción. La normativa general está aún confiada a la vieja Ley 1150/42, varias veces modificada e integrada hasta los años noventa (“Ley de urbanismo”), y a la Ley 10/77 (“Normas en materia de edificabilidad de los suelos”). La primera se refiere a los distintos niveles de planificación y a sus correspondientes instrumentos siendo la que ha introducido el *Plan General de Ordenación [Piano Regolatore Generale (PRG)]*, es decir, el instrumento de ámbito municipal que, durante cincuenta años, ha gestionado en primer lugar la expansión de las ciudades italianas y sucesivamente sus mejoras interiores, y que ha sido, a la larga, el instrumento urbanístico más importante del urbanismo italiano; un instrumento conformador de los derechos de los propietarios, plenamente prescriptivo y vinculante. Del PRG se ha excluido, mediante diversas modificaciones introducidas con el tiempo, toda implicación de carácter fundiario, como la posibilidad, inicialmente prevista, de expropiar las áreas urbanizables para la expansión de la ciudad y reasignarlas posteriormente a agentes inmobiliarios, a través de una subasta pública (esta posibilidad ha quedado, como excepción, para las intervenciones de edificación social). Al mismo tiempo que se introdujo, en 1968, la importante innovación de la cesión obligatoria de una cantidad mínima de áreas (*estándares urbanísticos*) en todas las intervenciones de expansión o transformación urbana, excluidas las privativas, más limitadas.

La segunda ley fue aprobada en 1977 precisamente para resolver los problemas fundiarios no afrontados por la primera, y estableció la institución jurídica de la concesión de obra [*concessione edilizia*] (hoy *licencia de edificación [permesso di costruire]*), para ser más preciso, la asignación a los privados del derecho de edificación que pertenece al Ayuntamiento, tras el pago de una aportación específica determinada en porcentajes sobre el coste de edificación; contribución que se suma a las ya previstas por la ley urbanística correspondientes a las *cargas de urbanización primaria* [*oneri di urbanizzazione*

*primaria*] (carreteras, aparcamientos, redes tecnológicas) y *secundaria* (zonas verdes, escuelas obligatorias, equipamientos sociales, es decir, los *estándares urbanísticos*). La introducción de la *licencia* tenía como finalidad el resolver la añeja cuestión suscitada, desde 1968, por el Tribunal Constitucional por la disparidad de tratamiento dado a los propietarios de áreas en las mismas condiciones de hecho, pero que el PRG podía someter a expropiación por causa de utilidad pública, o bien convertirlas en edificables con un reconocimiento pleno de la renta fundiaria. Esta disparidad debería haberse resuelto con la carga de la concesión, pero no ha sido así, debido a la exigua contribución efectuada respecto a la ventaja que deriva de las prebendas de la edificación; mientras que las indemnizaciones expropiatorias se han ido acercando gradualmente a los valores del mercado.

Hay, por último, una tercera ley que tiene un efecto conformador del suelo, imponiendo vinculaciones definidas como *descriptivas* que excluyen (o limitan) las posibilidades de transformación y que tienen una duración ilimitada en el tiempo sin compensación para el propietario; se trata del llamado “código *Urbani*” (Decreto Legislativo n.º 42 de 2004), que revisa la planificación paisajística de 1985 y la protección del patrimonio cultural, es decir, arqueología, monumentos y edificios históricos de 1939. La protección del medioambiente que produce también vinculaciones *descriptivas* (costas, lagos y ríos, bosques, zonas húmedas, etc.), quedan reguladas por otras leyes precedentes, todavía en vigor.

Desde 2001 (véase *CyTET*, 135: 196-200) está en marcha un nuevo ordenamiento constitucional de tipo federal, que atribuye a las Regiones la máxima autonomía en materia de gobierno del territorio (y por tanto también de planificación urbanística), dejando al Estado la única responsabilidad de la promulgación de una ley concerniente a los principios generales. Pero, mientras que la mayor parte de las Regiones ya ha reformado su propia legislación, casi siempre de manera completamente diferente al enfoque de la vieja ley urbanística de 1942, el Parlamento nacional todavía no ha cumplido su tarea —sólo en estos primeros meses de 2007— se ha iniciado la discusión sobre los nuevos textos de ley presentados y, en particular, sobre el propuesto por el grupo parlamentario más consistente de la

mayoría de centro-izquierda (véase *CyTET*, 151 y anexo documental de este número), un texto apoyado asimismo por el *Istituto Nazionale di Urbanistica*, después de que en la pasada Legislatura no fue posible completar el *iter* de aprobación de la ley. El modelo de planificación municipal propuesto retoma el ya desarrollado por las leyes regionales más innovadoras, articulando el plan en dos componentes:

- a) *estructural* no conformadora de los derechos de los propietarios, no prescriptiva y no vinculante y, por consiguiente sólo indicativa; se refiere a las opciones fundamentales para la ciudad y el territorio a medio-largo plazo;
- b) *operativa* concerniente a las transformaciones urbanísticas que se deberán realizar en el plazo de cinco años, además de una tercera componente reglamentaria, más tradicional, relativa a la gestión de los asentamientos existentes.

Resumiendo, un marco estratégico general y una actuación por proyectos de transformación, coherentes con dicho marco y con las normas por él indicadas.

De este modo, esta proposición de ley, incluso teniendo la ambición de referirse al más global “gobierno del territorio” y superando el ámbito único de la planificación mediante la coordinación con las problemáticas medioambientales, de tutela y de valorización del patrimonio cultural y paisajístico, de las áreas protegidas, de las infraestructuras, de la movilidad y de la actividad urbanística, afronta sólo indirectamente el tema del régimen jurídico de los inmuebles y se limita a introducir una innovación, por otra parte fundamental, en el modelo de actuación del plan urbanístico, a saber, la sustancial sustitución de la expropiación por causa de utilidad pública por la equidistribución urbanística.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución presente en la ordenación italiana desde la primera ley urbanística de 1865, obviamente necesaria para la realización de las obras públicas pero que ha tenido como ha sido subrayado, un peso más bien escaso en la actuación urbanística, también porque la misma ley de 1942, estando investida de una condición expropiatoria, no ha utilizado nunca dicho instrumento para el desarrollo y la transformación de la ciudad, tanto a causa de las modificaciones que la misma ley ha sufrido en el tiempo (por ejemplo, con la exclusión de la posibilidad de expropiar las zonas de expansión), como a causa de la “crisis” de las expropiaciones realizadas en los últimos veinte años, debido al acercamiento de las indemnizaciones expropiatorias a los valores de mercado (hasta 1980 las indemnizaciones por

expropiación estaban ajustadas a los valores agrícolas) y paralelamente a las dificultades financieras de los Ayuntamientos, cada vez menos dotados de recursos financieros; tanto es así que la expropiación ha dejado de utilizarse en el urbanismo italiano desde hace al menos veinte años, excepto en alguna intervención, cada vez más limitada, de edificación social. Frente a dicha “crisis”, decisiva sobre todo para la adquisición de las áreas públicas necesarias para la colectividad (equipamientos públicos, edificación social), a partir de principios de los noventa se ha experimentado, por algunos planes innovadores y posteriormente se ha retomado por la mayor parte de las leyes regionales (hoy está presente en todas las propuestas de reforma nacional) la nueva modalidad ejecutiva de la *equidistribución urbanística*, que consiste fundamentalmente en la atribución de derechos edificatorios, con índices bastante más bajos que los hasta entonces aplicados (en una media de 0,1 a 0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), a vastas áreas de transformación, donde normalmente intervienen otros propietarios a cambio de una cesión obligatoria de la mayor parte del área misma (del 40 al 70%). Si a esta solución fundamental se añade una descripción de la futura transformación, independiente de la estructura propietaria originaria, se obtiene una recomposición fundiaria global del área, por un lado, con la concentración de los derechos edificatorios *pro cuota* porcentual para cada propietario sobre una parte minoritaria del área y, por otra, la cesión gratuita, siempre *pro cuota* porcentual de cada propietario, de la parte mayoritaria. Anulando de este modo toda diferencia entre las áreas destinadas a uso público y las destinadas a uso privado en el plan y eliminando esa disparidad de tratamiento que ha sido la causa jurídica fundamental de las crisis de la vieja ley urbanística.

La equidistribución urbanística representa, por consiguiente, la solución más actual incluso tratándose de la regulación jurídica de la transformación de los suelos, tanto de los ya construidos (que representan la mayoría en el panorama urbanístico italiano), como los periurbanos de nueva construcción. En la componente *estructural* del plan se indican las normas generales de la equidistribución y en la *operativa* las mismas reglas están precisadas y detalladas y los ámbitos de aplicación exactamente especificados: normas públicas y ejecución privada es el eslogan que resume bien la actual reforma del plan en Italia. Permanece, naturalmente, en vigor la vieja normativa de 1977, con el *permiso de edificación* [*permesso di costruire*], como pago de una contribución al Ayuntamiento, además de las cargas de urbanización; contribución que es inferior, de todos modos, a la plusvalía que supone la

clasificación de la edificabilidad determinada por el plan.

La equidistribución urbanística representa la base fundamental de la relación entre lo público y lo privado en la planificación italiana, tal relación se ha desarrollado mucho, a partir de los años noventa, con los llamados *programas complejos* [*programmi complessi*], instrumentos que derogan los PRG, demasiado rígidos y prescriptivos para poder enfrentar los problemas, ya dominantes, de la transformación urbana. La diferencia entre un *plan* y un *programa* es bastante clara: el primero consiste en una opción exclusivamente pública, independiente del agente que deberá ejecutarla, de los recursos necesarios para su ejecución y del tiempo en que tal ejecución deberá realizarse y, el segundo consiste en un acuerdo entre lo público y lo privado, fruto de la negociación, basado en actores y en ciertos recursos, que se deberá ejecutar, en el momento inmediatamente posterior a la elaboración del programa. Es evidente que la factibilidad de los programas así creados es bastante superior a la de los viejos planes de actuación y esto ha determinado su gran éxito, tanto, que todo el proceso de recalificación urbanística más reciente, en particular la recuperación de las áreas industriales en desuso, ha sido por ellos gestionado. Sin embargo en los programas, el acuerdo entre lo público y lo privado no se refiere sólo a la cesión gratuita de áreas, sino sobre todo, a la realización de obras públicas y de infraestructuras (y recientemente también de edificación social) en medida muy superior a la determinada por la contribución necesaria para obtener el permiso de edificación: tramos de viabilidad, bifurcaciones de autopista, estaciones de metro, escuelas, equipamientos sociales, parques públicos... todas las obras realizadas directamente por los agentes privados, se han convertido en el contenido normal del intercambio entre lo público y lo privado, no obstante, este intercambio se ha visto complicado recientemente por la necesidad de respetar la normativa comunitaria para la realización de obras públicas.

El éxito de los programas ha provocado que las intervenciones en principio experimentales se conviertan en ordinarias, tal es así que están presentes en todas las leyes regionales y también en las propuestas de reforma nacional que se están debatiendo, con la diferencia fundamental de que ya no representan un período concreto de modificación del PRG “caso por caso”, sino que pertenecen al proceso total del plan; participando en la estrategia global definida por la componente *estructural* y representando uno de los contenidos fundamentales de la componente *operativa*. Por añadidura, en las leyes regionales más innovadoras y en la propuesta misma de reforma nacional presentada por el principal grupo parlamentario de la mayoría, los ámbitos

sometidos a programas lo están también a la “confrontación competitiva” es decir, a una evaluación entre propuestas alternativas que no afectan sólo a los propietarios-agentes, sino también a los sujetos privados; partiendo siempre de un “esquema de ordenación preliminar” propuesto por el Ayuntamiento.

La única forma de intervención urbanística que comporta una redistribución de plusvalías eventuales a favor del agente público, además de a través del fisco, está representada por las “Sociedades de transformación urbana” (Stu), sociedades mixtas de capital público y privado, caracterizadas por su carácter negociador, establecidas en la ley 127/97 (artículo 59), posteriormente modificada por el decreto legislativo 267/00 (artículo 120), que ha aumentado notablemente el peso de los agentes privados en tales sociedades, garantizándoles una mayor operatividad. De hecho, las Stu tras un arranque bastante incierto debido a la normativa inicial, conocen hoy una cierta difusión, sobre todo en lo que concierne a intervenciones de notable relevancia territorial y complejidad urbanística. Las dificultades para las Administraciones que constituyen una Stu se concretan, en primer lugar, en la inversión inicial que durante los primeros años no comporta ninguna forma de retorno y que por tanto, se adapta mal a las peculiaridades de la administración pública y, en segundo lugar, por las modalidades de gestión de dichas sociedades, que conllevan evidentes problemas políticos en la selección de los límites, y también al adaptarse simultáneamente a las normas del derecho público y privado. Los éxitos conseguidos hasta ahora por las pocas Stu que han llevado a término su objetivo están ligados a la disponibilidad de inmuebles públicos por valorar (áreas, edificios), que las Administraciones confieren a la sociedad como capital propio, dejando a los socios privados de la carga de las inversiones, necesarias para el desarrollo de la iniciativa. Sin tal “capital inicial” es evidentemente muy difícil constituir una Stu.

Por tanto, en Italia no existe una normativa explícita de tipo fundiario cuyo fin sea la recuperación de la renta de expectativa (hoy cada vez más presente por el creciente proceso de la “metropolización” del territorio) que se forma en las áreas periurbanas susceptibles de transformación es decir, no afectadas por las vinculaciones descriptivas realizadas precisamente por la componente *estructural* del plan: la redistribución de la renta (la rehabilitación de las plusvalías) está gestionada indirectamente por los programas de negociación de la componente operativa (o por los planes de actuación más simples), tanto por lo que se refiere a la adquisición gratuita de importantes cantidades de áreas a favor del Ayuntamiento,

como por lo que se refiere a la realización de obras y equipamientos públicos con costes extra.

Por último, la exención fiscal, en otro tiempo indicada como un posible e importante instrumento para la ejecución de los planes urbanísticos, no se ha utilizado nunca, incluso porque el Estado siempre la ha querido salvaguardar, sobre todo, la dimensión del gravamen, evitando toda reducción eventual. En la actual situación federalista del gobierno del territorio es muy difícil además, poner en juego los ingresos fiscales de los Ayuntamientos, representados sobre todo por el *Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)* [Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)], aplicado tanto sobre los edificios existentes, como sobre las áreas edificables: con una reducción del IBI las ya exiguas finanzas municipales estarían realmente en crisis. En la proposición de ley sobre los principios generales para el gobierno del territorio citada varias veces con anterioridad, se comienza de todos modos a encarar este problema intentando superar la anomalía que hasta hoy ha distinguido a las

finanzas municipales fundadas en los ingresos del IBI, así pues, ha puesto a los Ayuntamientos en una posición de un conflicto objetivo de intereses entre las imperiosas necesidades de los ingresos fiscales y las que derivan de las cargas y la validez de decisiones urbanísticas que, a veces, pueden desaconsejar el crecimiento de la edificación y el consumo del territorio. La ley considera pues, tanto la fiscalidad conectada o derivada de la intervención de transformación urbanística y de edificación, como la fiscalidad relativa a la ciudad existente, en términos fundamentalmente “de finalidad” es decir, las contribuciones ligadas a las ventajas que derivan de la realización de obras públicas de recalificación de la misma y del apoyo de todas las políticas que comportan incidencias positivas sobre la ciudad y sobre el territorio (incentivos, desincentivaciones, compensaciones), sin olvidar, en lo referente al último aspecto, las necesarias formas de compensación fiscal intermunicipal.

Milán, abril 2007

Traducción del italiano, Sagrario DEL RÍO

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### **NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES —AMBA—: ¿IDEAS INTERESANTES O CAMBIOS REALES?**

Desde fines de la década pasada, se están intentando implementar nuevos instrumentos de gestión del suelo urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto a nivel de la ciudad de Buenos Aires como en algunos de los 34 partidos (o municipios) que integran actualmente dicha Área.

Los resultados de los mismos han sido diferentes en los distintos ámbitos territoriales, y en especial a partir de los objetivos políticos que han poseído (y actualmente poseen) cada una de las administraciones locales. Es de señalar que los municipios del AMBA pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, y sus autonomías son restringidas, en especial en lo que respecta a la política de subdivisión, uso y ocupación del suelo, en la cual la Provincia aun tiene la primacía al respecto, y a la política tributaria, definida por el Ministerio de

Economía de la Provincia; en lo que respecta a los impuestos inmobiliarios, éstos son cobrados por dicha Provincia y las municipalidades solo cobran las tasas por servicios urbanos.

Por el contrario, la ciudad de Buenos Aires, desde 1996, posee autonomía plena en cuanto a uso del suelo y política tributaria, luego de la reforma constitucional de 1994, que le otorga *status* de Provincia.

Por lo tanto las propuestas y algunas intervenciones, implementando las mismas, poseen diferencias notables en las dos grandes jurisdicciones administrativas en la cuales se divide el AMBA.

La Provincia de Buenos Aires no ha tenido, a través de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda (o el nombre asignado según cada administración) una política activa en términos de iniciativas para la actividad urbanizadora que contemple la articulación el sector público con el sector privado. Tampoco se ha preocupado de proponer una política de captación de plusvalías urbanas. Aunque posee algunos instrumentos que podría utilizar en la relación del sector público y sector privado, no lo ha hecho.