

Ha habido humareda en la forma de comunicar la iniciativa gubernamental y se la ha ideologizado, con consignas trasnochadas de un populismo que ha fracasado.

Las humaredas y sus vientos sucios no son nunca positivas. La buena y transparente comunicación es un viento verde básico de las democracias organizadas (o quizás deberíamos decir de las repúblicas democráticas).

Argentina nuevamente parece balancearse inestablemente sobre un discurso confuso, con alianzas internacionales confusas, con reyertas sociales más reactivas que preactivas, con maniqueísmo entre buenos y malos, que llevan a que otros se defiendan y coloquen la bondad y la maldad en los opuestos.

Llegar al 2016 sin humos, requiere mejores tratativas republicanamente digeridas y aprobadas (mucho trabajo legislativo) y excelente comunicación social (opinión pública informada).

Ente humaredas, sólo ganan los buitres acechantes.

Pero percibo un insistente cambio de metas entre las primeras opiniones que vertí en “Argentina 2016” y las últimas... Un cambio de las epopeyas grandiosas, a “las pequeñas grandes cosas” que propuse recientemente.

Es un juego peligroso y apasionante entre “lo grande es lo poderoso” y “lo pequeño es hermoso”, distinción que suscitara muy bien Ramón FOLCH² hace más de dos decenios y que ese autor amigo, resolvía por “lo hermoso es poderoso”: la utopía de hacer cosas hermosas, ya sean pequeñas o grandes, como camino para que sean poderosas.

Será necesario construir (como un proceso educativo) las tramas y redes sociales, los niveles de tolerancia y articulación y la confianza entre muchos, como principio de convivencia política. Transparencia en lugar de humo.

Y entonces sí, podrán consistir las pequeñas grandes cosas con las grandes y hermosas.

abril de 2008

Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

EL PORQUÉ ES INDISPENSABLEY URGENTE LA LEY SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES EN MATERIA DEL GOBIERNO DEL TERRITORIO

También la XV Legislatura, como la anterior, se ha cerrado sin que el Parlamento haya aprobado la *Ley sobre los principios generales en materia del gobierno del territorio*, una ley por otra parte prevista por la Constitución, que habría completado el proceso de reforma urbanística en ejecución, compendiado por las numerosas leyes regionales innovadoras aprobadas en los últimos años; leyes que podemos definir con pleno derecho “reformistas”. Más allá del final anticipado de la Legislatura, la situación política no dejaba de todos modos espacio a ningún optimismo, dadas las distancias entre las posiciones dentro de la mayoría y la falta total de diálogo con la oposición. De hecho, la competente Comisión del Senado (donde había sido puesto en marcha el *iter* de la aprobación de la ley) se ha limitado a la

tramitación inicial de las audiencias, sin entrar en el meollo de las cuatro propuestas presentadas, tres de la mayoría y una de la oposición.

Las elecciones del 13 y 14 de abril ganadas por el centro-derecha, han decidido una sólida mayoría parlamentaria para los tres partidos que la componen (en realidad son cuatro, porque la unión entre el partido de Berlusconi y el de Fini todavía no se ha producido formalmente). Parecen pues ser las condiciones parlamentarias para hacer frente a reformas incluso más importantes que ésta, aunque las diversas posiciones entre las distintas fuerzas que componen el Gobierno podrían provocar sorpresas: en particular la *Legha Nord*, determinante en la victoria electoral y que posee una concepción profundamente autonomista del Estado (hasta hablar de secesión para las Regiones del Norte), podría oponerse a una ley del Estado en esta materia, que la Constitución encomienda totalmente a las Regiones, aun sobre la base de una ley estatal sobre los principios generales.

² Ramón FOLCH, Licenciado y Doctor en Ciencias Biológicas, Barcelona, España.

No es sólo el evidente desinterés de la política respecto a este argumento surgido en las dos últimas Legislaturas, sino también la nueva situación política italiana la que pone por lo tanto en duda la efectiva necesidad de la ley; es decir, si la misma es verdaderamente indispensable, o si no es suficiente encomendarse totalmente a las leyes regionales, dado que incluso el Tribunal Constitucional ha ratificado el derecho de las Regiones a legislar al respecto, aun en el caso en que el Estado no cumpla con la única competencia legislativa en materia de *Gobierno del Territorio* que aún mantiene.

En realidad la ley es indispensable pero también urgente al menos por dos motivos:

- a) El primero se refiere a la necesidad de que algunas innovaciones de las leyes reformistas regionales se consoliden jurídicamente, cuando impliquen competencias que pertenecen al Estado. Por poner un ejemplo, la equidistribución urbanística, que ya ha llegado a ser la modalidad ordinaria de ejecución de los planes, no puede ser regulada sólo por las leyes regionales. Ella, de hecho, se impone hoy como la modalidad ordinaria para la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad (servicios, equipamientos, edificación social), después de que el Tribunal Constitucional ha ratificado la definitiva crisis de la expropiación en noviembre de 2007, imponiendo indemnizaciones expropiatorias calculadas al valor de mercado. Pero la equidistribución implica aspectos de derecho privado y público, además de cuestiones fiscales que son de exclusiva competencia del Estado; y lo mismo se puede decir para la compensación, un instrumento hasta hoy poco utilizado, pero cuya utilidad y eficacia ha parecido evidente en la programación y en la gestión de las transformaciones urbanas. Por no hablar del uso de la fiscalidad local como uno de los estímulos fundamentales de la planificación, o de la misma utilización de las cargas de urbanización a las que están subordinadas las licencias de construcción. En suma la autonomía y la plena responsabilidad de las Regiones no debe ser puesta en discusión, pero las responsabilidades del Estado no se deben olvidar si, realmente, queremos un plan capaz de guiar los procesos de manera eficaz.
- b) El segundo concierne a la urgencia de superar, derogándola, la vieja ordenación, es decir, el cuerpo legislativo, bastante consistente, fundamentado en la vieja ley de urbanismo de 1942; una ordenación con la que las leyes regionales reformistas tienen poco o nada que ver, pero que estando aún vigente provoca, a nivel de jurisprudencia, repercusiones

negativas que a menudo ponen en discusión las opciones innovadoras propuestas por las mismas leyes y por los planes a ellas adecuadas. Por poner un ejemplo también a este respecto, la posibilidad de realizar edificación social en las áreas cedidas en compensación en las intervenciones de transformación urbanística, una práctica ya extendida en las políticas municipales para la casa y sólo parcialmente legitimada por la normativa nacional, ha sido notificada por el juez administrativo porque existe todavía una ley (¡de 1962!), cuyo fin específico es la realización de intervenciones de edificación social. Y no importa si esta ley hoy ya no es útil ni eficaz en cuanto que está completamente basada en modalidades expropiatorias y, por tanto, con indemnizaciones no compatibles con el objetivo; como no importa si las intervenciones de edificación social diseminadas en todas las transformaciones son indudablemente mejores desde un punto de vista urbanístico y social que las concentradas en los pequeños o grandes “guetos” constituidos sólo por “viviendas sociales”: la ley está todavía presente en nuestra ordenación y con esto es suficiente.

Hay después un tercer motivo, hasta hoy poco evidenciado incluso en el restringido debate normativo. El *Gobierno del territorio* no se identifica con la planificación, de la que es tan sólo una componente esencial. Los *planes*, como quiera que se denominen, son efectivamente un instrumento importante, así como los *programas*, los *proyectos* y los otros instrumentos del proyecto urbanístico, pero no el único; al lado de ellos hay otros modos de intervención que van desde las *políticas territoriales* (la *planificación estratégica*) que pueden poner sobre el tapete las administraciones locales y regionales, hasta las *políticas generales* del Estado, que pueden utilizar diferentes instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos. Por poner un último ejemplo, la restricción de la diseminación urbana y por tanto del “consumo del suelo” que es una de las principales consecuencias negativas, es verdaderamente un tema a cuya solución los planes a distintas escalas pueden ofrecer una contribución importante, pero antes que nada debe ser el objetivo de una política general del Estado, en la utilización de instrumentos fiscales, tributarios y normativos generales dirigidos hacia dicho objetivo. El principio (en este caso el de sostenibilidad) debe ser pues explicitado en la ley, pero los instrumentos para garantizar su aplicación pueden ser diferentes y múltiples y no atañer sólo a las políticas urbanísticas o territoriales.

Por lo que se refiere a la forma, la *Ley sobre los principios generales en materia del gobierno del territorio* es de todos modos necesaria y urgente y deberá por consiguiente encontrar espacio en la agenda parlamentaria de la nueva legislatura, en el marco de aquellos grandes cambios que la nueva mayoría ha propuesto en la campaña electoral y que se ha comprometido a realizar incluso con la participación de la oposición. ¿Pero cuál será la ley? La experiencia de los últimos siete años de discusión parlamentaria (además de cultural y normativa) nos ayuda a imaginar forma y contenidos.

Por lo que concierne a la forma, la *Ley* deberá, ante todo, ser una “ley de principios”, esencial y funcional que garantice los objetivos para los que está prevista. Luego no una ley reguladora, como la vieja ley urbanística, y ni siquiera una ley simplemente descriptiva, es decir, que evidencia los problemas pero que no indica cómo resolverlos. Desde este punto de vista, absolutamente fundamental, las últimas proposiciones, las presentadas en el Senado en la anterior Legislatura, no son entusiásticas: no pueden, de hecho, ser consideradas “leyes de principios” propuestas, aunque compartibles en muchos aspectos, que buscan agotar todo aspecto de las diferentes problemáticas, mediando entre toda posible diversidad de puntos de vista políticas y normativas intrínsecas al mundo de la urbanística. En suma proposiciones de ley demasiado amplias para considerarse “leyes de principios”, que presentan aún grandes partes reguladoras e inútiles mediaciones político-normativas.

Por lo que se refiere en cambio a los contenidos, la *Ley* deberá ante todo afirmar el principio de la prerrogativa y de la responsabilidad pública de la planificación; ella deberá, por tanto, ser no sólo esencial, carente de caracteres descriptivos y reguladores, sino también eficaz, es decir, capaz de sustituir integralmente la actual ordenación por los motivos antes recordados. Afirmando, en primer lugar, el principio de la “coplanificación”, necesaria para superar las muchas “planificaciones separadas” que han impedido hasta ahora un racional y eficaz *Gobierno del territorio*, subrayando la conformidad del sujeto decisorio en la integración y en la coordinación de planes y programas sectoriales y técnicos, a distintas escalas y a distintos niveles institucionales. No se trata de una simple coordinación de las competencias, sino de la participación orgánica y obligatoria en el proceso de formación del plan de todos los sujetos que hoy “se reservan” expresar la propia opinión sobre las opciones de planificación en destinos diversos y que deben en cambio valorar, de una vez por todas, la compatibilidad de las propuestas de planificación sobre la base de cuadros cognoscitivos compartidos.

Aun dejando la necesaria libertad a las Regiones de definir los propios instrumentos del plan, la *Ley* deberá, además, subrayar antes que nada el carácter estratégico de la planificación regional, fundamental para las grandes opciones infraestructurales y ambientales y su enlace, así como las opciones a menor escala. En segundo lugar deberá insistir en el carácter estructural de la planificación provincial, esencialmente no conformadora excepto en lo que se refiere a las vinculaciones ambientales, que son de vigencia indeterminada y no resarcibles, que revestirá un papel institucional de referencia para el nivel municipal y deberá reservar las opciones operativas a los otros niveles institucionales (la Ciudad metropolitana, las Federaciones de Municipios, los Municipios), evidenciando de este modo la no superposición y la complementariedad de los instrumentos en las distintas escalas. Las Provincias deberán, en particular, asumir las responsabilidades de la coordinación y del acompañamiento de las otras planificaciones a gran escala, garantizando su indispensable “geometría variable”, adecuada a las problemáticas y a las especificidades de cada territorio, con el objetivo principal de afrontar el proceso de metropolización en ejecución de la ciudad y del territorio y de contribuir a contrastar el creciente fenómeno de la insostenible diseminación urbana. En cuanto al nivel municipal, la ley consolidará lo ya experimentado por las Regiones con la articulación del plan en una componente *estructural* para las opciones generales y en una componente *operativa* para las transformaciones, además de en una componente reguladora para la gestión de lo ya existente. El modelo por perfeccionar y consolidar atañe, en particular, al *Plan Estructural*, con carácter cognoscitivo e interpretativo del territorio, no prescriptivo y no conformador y válido para un periodo medio-largo; al *Plan Operativo*, referente a las transformaciones urbanísticas, prescriptivo y conformador, con duración quinquenal tanto para las previsiones públicas como para las privadas; al *Reglamento Urbanístico* para la gestión de lo ya existente, prescriptivo y conformador y con una duración de vigencia indeterminada.

Si las opciones de la planificación son una prerrogativa y una responsabilidad pública, en la actuación es en cambio indispensable la aportación de los agentes privados, elegidos a través de una subasta cuando se trate de la construcción de la “ciudad pública”. En la *Ley* deberá ser también resuelta con claridad la cuestión de la participación de los agentes privados en la realización de las dotaciones públicas y de las infraestructuras. De hecho, el nuevo modelo equidistributivo comporta un papel determinante de los agentes privados, porque las cesiones compensatorias están garantizadas por la

actuación del plan y acrecientan “automáticamente” el dominio público municipal de las áreas. Para evitar que ponga en peligro el abandono y la degradación de tan ingente patrimonio, es esencial promover la realización de las dotaciones territoriales y de las infraestructuras “descontando” las cargas de concesión (exceptuando las normas comunitarias), garantizando así la contextual realización de la “ciudad pública” de la “ciudad privada”.

La *Ley* deberá naturalmente confirmar, la equidistribución como modalidad ordinaria para la ejecución de las opciones operativas del plan y, especialmente, para la adquisición de las áreas necesarias para la colectividad, como por otra parte ya se ha indicado en la mayoría de las leyes reformistas aprobadas en los últimos años y como la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional sobre las indemnizaciones expropiatorias hace cada vez más indispensable; mientras que la expropiación, necesaria para la realización de las obras públicas, se indicará como medida extraordinaria, que se utilizará cuando la equidistribución no resulte practicable. Primordialmente se deberán especificar tanto el ámbito de aplicación de la equidistribución, como las modalidades para la transferencia de los derechos edificatorios. La ley deberá dedicar una atención especial a la equidistribución territorial, con el fin de garantizar la necesaria compensación financiera entre las administraciones implicadas por las opciones intermunicipales, garantizando también los recursos indispensables para la realización de las redes infraestructurales y las dotaciones territoriales de rango supramunicipal, incluso mediante procesos de valorización inmobiliaria.

La *Ley* además deberá ratificar la total aplicación del principio de sostenibilidad no sólo en los planes sino también en las políticas más generales que el Estado y las Regiones desarrollarán aun a través de leyes específicas, como las relativas a la restricción de la diseminación urbana y del “consumo del suelo”, al desarrollo de la “movilidad sostenible”, a la subordinación de las transformaciones urbanas más relevantes, a la presencia de un adecuado servicio de movilidad de masas, a la programación energética de las transformaciones territoriales. Mientras que por lo concerniente a los planes, que deberán contribuir a esas políticas, ellos deberán desarrollar opciones funcionales adecuadas a la regeneración de los recursos renovables aire y agua, aplicando nuevos estándares referentes no sólo a su gestión, sino también a la conservación

del recurso suelo, que se ha de liberar de todo tipo de contaminación.

Por lo que corresponde a las dotaciones territoriales, no hay duda de que las relativas previsiones cuantitativas, cualitativas y de prestación (los actuales estándares urbanísticos) deben corresponder a las leyes regionales; la responsabilidad constitucional asignada al Estado para garantizar los niveles fundamentales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales para todo el territorio nacional, comporta, sin embargo, que en la *Ley* esté de todos modos delimitado también un límite mínimo global para las mismas dotaciones, que se indicará en las previsiones estructurales y que se respetará en las operativas. La solución más adecuada parece por lo tanto la que indicará en la misma ley objetivos y parámetros esenciales para articular la cantidad de suelo que se cederá a través de la equidistribución (o que se adquirirá con la expropiación) para las diversas dotaciones territoriales; aumentando la gama de las dotaciones territoriales posibles, de las relativas a la regeneración de los recursos ambientales, a la edificación social, que será pues ejecutable en las áreas cedidas en compensación de cada transformación, rompiendo así su tradicional aislamiento y la respectiva marginalidad.

Por último la *Ley* deberá ocuparse de la fiscalidad local, que debe desarrollar un papel cada vez más decisivo en el gobierno del territorio. Se trata, antes que nada, de caracterizar el enfoque fiscal en términos de objetivos, aplicando los impuestos sobre bienes inmuebles sólo a las previsiones conformadoras y no a las programáticas, que no pueden, de ninguna manera, presentar derechos; definiendo incentivos y desincentivos para sostener las intervenciones de recualificación o de transformación de particular interés público. Pero se trata asimismo de hacer hincapié en la correcta utilización de las cargas de urbanización y de la contribución sobre el coste de la construcción, que deben estar siempre actualizados en los valores y empleados para realizar las obras necesarias y para contribuir en la recualificación de la ciudad y del territorio, al contrario de lo que sucede hoy, con los Ayuntamientos que están obligados a utilizar tales recursos para financiar los gastos corrientes, con una especie de “conflicto de intereses” que los empuja a invertir con “moneda urbanística” las propias necesidades del balance.

Milán, 21 de abril de 2008

Traducción: SAGRARIO DEL RÍO ZAMUDIO