

verdaderamente depredatoria sobre sus vasallos). Ahora la trama económica es mucho más extendida, hay productores grandes, medianos y pequeños, hay empleos, hay un sistema económico mucho más diversificado, y si les saco a unos les resto a todos los demás.

Creemos que hay sistemas muchos más justos e inteligentes de actuar. Todo el esfuerzo hacia la inteligencia y la sustentabilidad, no deben desbaratar la generación de riqueza. Se pueden equilibrar las necesidades sociales, sobretodo en momentos de extrema urgencia y necesidad, al

tiempo que –y no hay excusa para que no se lo haga al mismo tiempo– se promueve la creación de riqueza en otros sectores, con otra distribución social.

Estos casos en Latinoamérica han ido desapareciendo en los países más inteligentes de la región, y creo necesario mencionar a Brasil y Chile. También creo que la Argentina debe ponerse el firme propósito de corregir esas prácticas políticas, pues de otra manera nuestro bicentenario en 2016, nos encontrará aún más pobres y atrasados

24 de abril de 2009

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

EL “PLAN DE VIVIENDA”

El sábado 8 de marzo de 2009, el presidente del Gobierno Italiano Berlusconi, que encabeza desde mayo de 2008 una coalición de centro-derecha, ha anunciado a la prensa una propuesta sensacional: garantizar un relanzamiento inmediato de la economía nacional, golpeada con dureza por la crisis internacional, a través de una *desregulación* global del sector de la edificación que permita la inmediata posibilidad de intervenir a las familias italianas en sus viviendas, superando no sólo los controles burocráticos, sino también los reguladores que hasta hoy han impedido tal posibilidad.

Resumiendo, la disposición concebida como una ley de promulgación inmediata preveía:

- la ampliación del 20% de todos los edificios residenciales y los no existentes sobre el territorio italiano, incluidos los sometidos hoy a vinculaciones ambientales y paisajísticas, independientemente de las previsiones de los planes urbanísticos; tal posibilidad podía ser también vendida al vecino de quien no quisiera utilizarla;
- el incremento del 35% de los edificios existentes en caso de demolición y reconstrucción, éste también independiente de las previsiones de los planes urbanísticos;
- la liberalización completa del cambio de uso, aún en ausencia de construcciones inmobiliarias, con tal de que no se aumente la carga urbanística;

- la simplificación de los procedimientos de autorización por parte de las autoridades competentes en materia del patrimonio cultural, paisajístico y medioambiental y de normativa antisísmica;
- la sustitución de las disposiciones hasta entonces en vigor (*permiso de construir* para las actuaciones de nueva planta y las transformaciones de obras más relevantes y *permiso de apertura* de la actividad para las menores) con una *auto-certificación* del técnico proyectista que testifique la regularidad y la conformidad del proyecto con todas las leyes y las normas vigentes, con una posibilidad limitada en el tiempo de interlocución por parte de las autoridades competentes.

Se trataba de una propuesta tan rompedora para la tutela y la gestión de las ciudades, de los centros habitados y del territorio, como exitosa en el plano político, porque en un país donde el 85% de las familias vive en una vivienda de su propiedad, inmediatamente ésta ha hecho pasar por la mente de cada uno de los once millones de propietarios interesados, la posibilidad de ampliar la propia vivienda, sin tener que estar sometido a las vinculaciones de los reglamentos y de los planes urbanísticos y a las “vejeciones” de los Ayuntamientos, de las Direcciones Generales de Bellas Artes y Bienes Culturales o de Arqueología, de las Autoridades de Cuenca o de cualquier otro ente obligado a emitir un parecer o una autorización para una intervención edificatoria.

Más allá de la factibilidad, inicialmente no evaluada, de la misma propuesta que confluía con la normativa constitucional italiana que asigna a las Regiones y no al Estado las competencias en materia edificatoria, se ha tratado de un gran éxito de carácter político con la marca del presidente del gobierno, con un mensaje directo que ha conquistado el corazón de los italianos propietarios de casas, todos resueltamente preparados para contar con las ventajas económicas y habitacionales personales consiguientes a las medidas propuestas. Un mensaje que, *grosso modo*, puede ser resumido así: cada uno es libre de hacer lo que quiere en su propiedad para satisfacer un interés primario como el de la vivienda. ¡Basta de todas aquellas reglas y aquellas vinculaciones que hasta hoy han limitado esos intereses! Es fácil comprender lo rompedor que ha sido este mensaje para una sociedad como la italiana que nunca ha favorecido ni el interés ni el bien público respecto al privado e individual. De igual forma, el modo con el que la propuesta se ha comunicado ha sido un éxito en el plano político: un discurso directo del presidente sin pasar por las habituales reglas de la política, obligada a mediar cuando se gobierna con una coalición, pero también la misma definición de la propuesta, llamada “plan de vivienda”. De “plan de vivienda” se estaba, de hecho, discutiendo desde hacía meses en el parlamento, pero se trataba de una programación del Estado para las viviendas sociales, un problema grave para Italia donde el Gobierno arrastra un importante retraso, que ve a muchas familias con serios problemas y en particular a la población anciana, los jóvenes y los emigrantes. Llamar “plan de vivienda” a la propuesta de *desregulación edificatoria* (*deregulation edilizia*) —como hasta entonces se le llamaba a un programa social— es otra intuición que ha multiplicado la eficacia de comunicación.

Sin contar la difusión que *el conjunto de los medios de comunicación* han dado a propósito del alcance de la propuesta en lo que se refiere al volumen de las inversiones que podría generar (sesenta millardos de euros, según una prudente primera estimación) y, por tanto, a la aportación que la misma tendría para superar la “crisis”, partiendo de la edificación, según una vieja fórmula económica, cuya validez ha sido puesta en discusión solo por unos pocos y poco escuchados críticos.

Las reacciones a la propuesta han sido inmediatas. Además de las de la oposición, han llegado muchas críticas por parte de exponentes de la cultura como arquitectos y urbanistas, pero también los historiadores de la ciudad y del territorio, arqueólogos, estudiosos del patrimonio cultural, etc., que han redactado documentos

públicos, apelaciones y otras iniciativas similares, con el apoyo de todas las asociaciones culturales y medioambientales, a partir, por citar sólo algunas de ellas, del Instituto Nacional de Urbanística (INU), de la *Legambiente*, de *Italia Nostra* y del *WWF*. Todos han puesto de manifiesto cómo, en caso de confirmación de dicha propuesta del presidente y de su transformación en disposición legislativa en la primera reunión del Consejo de Ministros (como él mismo había anunciado), se perfilase como un peligro que empeoraría la ya precaria calidad morfológica y urbanística de las ciudades italianas, con ampliaciones y sobreelevaciones fortuitas, ligadas a las ocasiones y a las posibilidades de intervención, en derogación de toda medida que cada ciudad y centro urbano han tratado trabajosamente de otorgarse con los propios planes y los propios reglamentos, poniendo el interés público como primer y fundamental objetivo por salvaguardar. Subrayando, además, cómo la disposición anunciada no tendría en absoluto en cuenta el impacto urbanístico de las posibilidades de ampliación, que, generalizada, aumentaría la congestión y lo inhabitable de las ciudades italianas, añadiendo nuevas cargas urbanísticas insostenibles y no programadas. Sin olvidar el consiguiente impacto social que provocaría situaciones diferentes y desigualdades entre los ciudadanos, a causa de la heterogeneidad de las situaciones de partida.

Desde las diferentes tomas de posición, emergía la oportunidad de echar mano a la simplificación y a la transparencia de los procedimientos edificatorios en interés de todos los ciudadanos, sin introducir, sin embargo, formas generalizadas de *desregulación* estimulantes de nuevas formas de renta, sin controles y sin ninguna redistribución social de la misma; alternativas que han determinado resultados negativos allí donde han sido aplicadas: en Italia o en Europa. Mientras que otras tomas de posición han subrayado la importancia de haber introducido, finalmente, también en Italia esta cuestión, hasta ahora totalmente infravalorada de la *demolición* y la *reconstrucción*; es decir, de la intervención de sustitución de la parte de patrimonio edificado existente más obsoleto y más inadecuado desde el punto de vista energético, como evidenciaba, aun así de manera muy tosca, la propuesta del presidente con el aumento del 35% para tales intervenciones.

De todos modos los comentarios más expertos han subrayado siempre cómo la materia tratada no era competencia del Estado sino de las Regiones, a las que compete constitucionalmente la tarea de legislar en materia de gobierno del territorio y en

particular de edificación y que tales disposiciones por tanto deberían estar contenidas, al máximo, en una ley marco de las directrices para las Regiones; el INU, en especial, recordaba como desde hacía tiempo estaba parada en el Parlamento la ley marco sobre los “principios fundamentales del gobierno del territorio” (es decir la “reforma urbanística”), en la que podían confluír algunas de las disposiciones anunciadas; todas subrayaban, además, como incentivos e incrementos debieran dirigirse hacia la realización de edificios bio-sostenibles y energéticamente competentes y que las intervenciones de demolición y reconstrucción deberían de todos modos formar parte de la ordinaria programación urbanística de los Ayuntamientos. Mientras que otras de las tomas de posición, cada vez más difundidas, destacaban cómo la ampliación generalizada de los edificios existentes se pudiera aplicar realmente tan sólo a los asentamientos de baja densidad y, en particular, a las tipologías mono o bifamiliares.

Frente a estas reacciones, el presidente, que siempre ha gestionado en primera persona esta iniciativa, de ratificar la voluntad de llevar lo antes posible la disposición al Consejo de Ministros para su aprobación, anunciaba también que haría aprobar un “decreto ley” para garantizar su inmediata efectividad. De todos modos, ya en los días inmediatamente posteriores al lanzamiento de la propuesta, el mismo presidente se daba prisa —desmintiendo la propuesta inicial— por aclarar cómo la disposición que el Gobierno se disponía a aprobar, concerniría antes que nada a la simplificación de los procedimientos que son de competencia del Estado y las normas de las directrices para las Regiones en lo referente a las posibilidades de ampliación de los edificios y los incentivos para la demolición y la reconstrucción, mientras que, al mismo tiempo, se redimensionaban las hipótesis de desregulación de las autorizaciones para los casos inicialmente previstos, especificando que la ampliación concerniría tan sólo a casas mono y bifamiliares, además de los edificios productivos y que de todos modos tendría un límite máximo cuantitativo de 200 metros cúbicos por unidad inmobiliaria y otras singularidades de este tipo que han apasionado *al conjunto de los medios de comunicación* y a la opinión pública. En las dos semanas siguientes, los periódicos dieron a conocer distintas versiones de la disposición legislativa, siempre en forma de “decreto ley”, aunque el Presidente de la República, al que le compete la promulgación de toda disposición legislativa, hacía saber indirectamente que tal forma no sería aceptada, porque faltaban los requisitos de urgencia en base

a los cuales ésta está prevista en la Constitución. Mientras tanto la reacción de muchas Regiones ponía de manifiesto la necesidad de un enfoque en la disposición de la “Conferencia Estado-Regiones” (*Conferenza Stato-Regioni*), es decir el organismo que debe examinar preventivamente toda proposición legislativa del Estado que concierna, de cualquier modo, a las competencias regionales, cambio que ha trascendido en la última semana de marzo, con tres días de trabajo de la misma Conferencia, que ha elaborado un texto hecho público el 2 de abril, harto distante de las propuestas iniciales del presidente, a pesar de que los objetivos fundamentales —incentivar la actividad edificadora y simplificar los procedimientos— se confirmaban.

La novedad principal del acuerdo Estado-Regiones concierne en primer lugar a la confirmación de que las normas referentes a la ampliación y a la demolición y la reconstrucción son de competencia de específicas leyes regionales, que deben aprobarse en 90 días; las Regiones pueden confirmar las directrices gubernativas o rechazarlas, pero asimismo introducir medidas diferentes, tanto desde el punto cuantitativo, como cualitativo. En segundo lugar el acuerdo prevé la aprobación por parte del Gobierno de un “decreto ley” referente a la simplificación de los procedimientos y de las autorizaciones. Evidentemente el éxito político (y por tanto electoral) de la propuesta inicial del presidente ha convencido a todos los Gobernadores regionales para que sigan su ejemplo, independientemente de su posición política.

Sin embargo el “decreto ley” no ha sido aprobado por el gobierno en los días posteriores, a causa del desastroso terremoto que el 6 de abril ha golpeado la región de los Abruzos en la Italia central, destruyendo buena parte de la capital, L’Aquila, y diferentes centros de esa provincia, provocando 300 muertos y cuatro millardos de euros de daños. El Gobierno, en las semanas siguientes, estaba comprometido en la organización de las ayudas y en las primeras propuestas de reconstrucción. El texto del “decreto ley” se ha hecho público tan sólo a finales de abril y cita el contenido del acuerdo alcanzado en la Conferencia Estado-Regiones (*Conferenza Stato-Regioni*), con la exclusión de las posibilidades de ampliación de los edificios existentes mono y bifamiliares y de los edificios productivos y de los incrementos previstos en caso de demolición y reconstrucción, que serán regulados por las pactadas leyes regionales.

Se trata de una disposición denominada: “Medidas urgentes en materia edificatoria,

urbanística y obras públicas” formada por ocho artículos:

El primero de ellos está dedicado a la actividad edificadora, que modifica algunas partes del vigente *Texto unificado de la edificación* de 2001, excluyendo, de manera razonable, la necesidad del título habilitador para las siguientes intervenciones:

- las de mantenimiento ordinario y extraordinario, incluidas las obras internas de unidades inmobiliarias únicas, siempre que no comporten el aumento de estas unidades inmobiliarias ni el aumento de las necesidades de los estándares urbanísticos;
- las obras cuyo fin es la eliminación de las barreras arquitectónicas, excepto las exteriores del edificio;
- las obras para las actividades de investigación en el subsuelo de carácter geognóstico y los movimientos de tierra decididamente convenientes para la actividad agrícola;
- el depósito temporal de mercancías y materiales a cielo abierto, excluidos los escombros y las obras caracterizadas por la precariedad estructural y funcional, con la finalidad de exigencias temporales y removibles;
- los cambios de uso sin obras de construcción, con tal de que no determinen un aumento de la carga urbanística;
- los invernaderos móviles estacionales, funcionales para el desarrollo de la actividad agrícola;
- las obras de pavimentación exterior incluso para las áreas de estacionamiento, siempre que se respeten los eventuales indicios de permeabilidad de los reglamentos municipales, la instalación de paneles solares, con excepción del centro histórico y las obras y las intervenciones en mobiliario urbano.

El artículo 2, requerido evidentemente por el terremoto del 6 de abril, excluye de todo beneficio económico, fiscal y urbanístico —incluida la posibilidad de eventuales ampliaciones— si el proyectista no ha justificado el respeto por la normativa antisísmica; dicha normativa, reformada en los años pasados pero cuya entrada en vigor había sido aplazada al 30 de junio de 2010, se anticipa un año.

El artículo 3 introduce, por primera vez en la ordenación nacional, la *equidistribución* y la *compensación urbanística* como modalidades ejecutivas de los planes, para regularse sin embargo con leyes regionales; y ya es así en muchas de éstas, pero se trata de un

reconocimiento importante para una de las innovaciones más significativas del urbanismo reformista de los últimos quince años.

El artículo 4 introduce algunas modificaciones de simplificación para el desarrollo de las “Conferencias de servicios”, antepuestas a la valoración y a la aprobación de los instrumentos urbanísticos, en los que se desarrolla la normal actividad de co-planificación entre las administraciones y los entes territoriales afectados por el plan. Se trata de medidas que implican directamente la responsabilidad de los participantes en la conferencia para hacer más eficaz el desarrollo de las mismas, pero también ofrecen la posibilidad al Gobierno de intervenir en el momento en que haya diferentes valoraciones y pareceres disconformes en materia de tutela medioambiental y paisajística, o de salud e integridad pública.

El artículo 5 se refiere a algunas simplificaciones, bastante específicas, del *Código de los Bienes Culturales y Paisajístico*, de 2004, que atañe a una materia que la Constitución asigna a la competencia estatal; mientras que:

El artículo 6 dispone de algunas simplificaciones en materia medioambiental referentes a la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, excluida de los instrumentos ejecutivos de un plan o de un programa sometido a tal valoración.

Por último se ha insertado un artículo para la institución de un fondo de acceso al crédito para la adquisición de la primera vivienda a favor de las jóvenes parejas o de las familias monoparentales con hijos menores, con prioridad para los trabajadores precarios.

Como es evidente, estamos muy lejos de las llamativas primeras propuestas del presidente, todas reconducidas a razonables medidas de simplificación que normalmente no habrían llamado la atención de nadie. De estas propuestas quedarán, además del éxito político conquistado por éste, solo las futuras disposiciones de las leyes regionales, que sin embargo en diversos casos contienen medidas análogas, leyes algunas de las cuales han sido presentadas ya, como en el caso del Véneto y de la Toscana. Del “plan de vivienda”, lo fundamental para la vivienda social cuya necesidad se estima en al menos quinientas mil casas, en cambio ya no hay indicios de esto (aparte de la específica referencia en mi último artículo), lo que parece muy grave para un País evolucionado como Italia, incapaz de resolver un problema tan relevante para una considerable parte de la población.

27 de abril de 2009

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio.