

- Mejora continua en promoción y comercialización
- En el marco de las oportunidades del Plan

Pero el Plan no queda en premisas. Es en realidad un proceso de actuación para los próximos 10 años, que llega a identificar con claridad las Estrategias, los Programas y los Proyectos a aplicar. Y entre ellos, muchos contienen unas profundas implicaciones para la sustentabilidad del territorio urbano y rural.

En realidad se construyó un Mapa Federal de Oportunidades, articulación de los mapas de oportunidades de las 6 regiones argentinas, que es en realidad una visión rearticuladora del territorio nacional:

- Proponiendo un país tramado con una mejor distribución de oportunidades y de aprovechamientos de la diversidad ambiental.
- Procurando un mayor fortalecimiento de los destinos o espacios componentes aún no suficientemente desarrollados, para crear esa trama más igualitaria.
- Procurando mediante estos nuevos destinos, con nuevos productos turísticos, una mayor captación de segmentos emergentes del mercado turístico mundial, para los cuales la enorme diversidad de paisajes y climas de Argentina ofrecen una oportunidad destacadísima.
- Procurando medidas de incentivo de inversiones, y de incubadora de proyectos, para acercar esas oportunidades a las medianas y pequeñas empresas, fortaleciendo así el tejido empresarial nacional.

Muchos otros empeños novedosos procura el Plan, en materia social, económica y ambiental, pero en relación a los contenidos habituales de esta corresponsalia, era el caso de enfatizar aquellos más vinculados al territorio.

Vale la pena en este sentido enumerar también el gran esfuerzo de mejora urbano ambiental que se pone en las ciudades, entendidas como «puertas» de microrregiones o corredores turísticos. Y también la estrecha vinculación del Plan con las acciones de conservación del patrimonio natural y cultural, en una búsqueda de manejo integrado de turismo y ambiente, turismo y patrimonio, que también resulta destacable en el escenario habitual del desarrollo turístico.

El Plan prevé un proceso de aplicación por Programas, transversales, integrales, y con fuerte descentralización hacia entes regionales o agencias de desarrollo por proyectos.

¿Qué garantías se tienen de que esto se volverá realidad?

Más allá del interés estratégico en el sector turismo, que ha crecido tanto que ocupa el segundo lugar en captación de divisas, después del complejo sojero, la garantía real pasa por el carácter pluriautoral con que se ha hecho el Plan.

No es una obra de iluminados, o de alguna consultoría que encerrada en su gabinete produjo un resultado. Es la consecuencia de un proceso participativo donde cada uno de los participantes se sintió autor o coautor del Plan.

El paso de ser simples autores sociales (de una obra escrita por otro) a ser coautores, da un marco de legitimidad, de compromiso, que proyecta la voluntad de hacerlo realidad, más allá de las coyunturas desfavorables que puedan sobrevenir.

## Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

### EL INSOSTENIBLE PESO DEL «RESIDUO» DEL PLAN

**H**ay una cuestión bastante relevante en el urbanismo italiano de la que nadie se ocupa, al menos a nivel

institucional, pero que pesa de manera decisiva sobre las perspectivas de mejoras de la calidad urbana de muchas ciudades: la gestión de las previsiones residuales todavía no ejecutadas, vigentes aún en los planes que acaban de sustituirse por los nuevos planes.

Una cuestión siquiera más importante, porque no se trata sólo de nuevos planes, sino de planes de nuevo tipo, en la mayoría de los casos completamente diferentes de los precedentes. Las previsiones residuales, o sea el «residuo» del plan, pesan muchísimo sobre las nuevas estrategias urbanísticas por dos órdenes de razones: en primer lugar, porque los planes más antiguos a menudo son también los más sobredimensionados, pensados para una época de expansión urbana ya superada; en segundo lugar, porque en los últimos años han cambiado radicalmente los contenidos y las estrategias de los planes, dando mayor importancia a la transformación urbana, a las problemáticas ambientales, a las de la movilidad en particular, en relación con las nuevas urbanizaciones; temas todos ausentes o poco presentes en los planes del pasado, haciendo pues a menudo bastante discutibles las previsiones en ellas contenidas.

En Italia está hoy de hecho en marcha una reforma urbanística radical, que si hasta el momento no ha encontrado confirmación a nivel nacional, se está sustanciando gracias a las leyes en su mayoría de las 19 regiones en que, además de las 2 provincias autónomas, está articulado el Estado. Por otra parte, quizá no acontezca nunca esta confirmación a nivel nacional, porque la gobernanza del territorio [*governo del territorio*] (así se llama hoy en Italia lo que hasta hace pocos años era simplemente la *urbanística*) es hoy materia transferida a las competencias legislativas y de gestión de las regiones, aunque en las distintas reformas constitucionales aprobadas en los últimos años haya muchas incertidumbres y contradicciones. Ya son 12 las regiones que han aprobado una nueva normativa que va esencialmente en la misma dirección (entre las grandes regiones faltan sólo Lombardía y Piamonte, donde las disposiciones están aún en discusión), que se inspira en los principios propuestos en 1995 por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) (véase *CyTET*, 106: 927-940) la asociación de urbanistas italianos que desde su creación, hace más de setenta años, ha desarrollado una acción de estímulo por lo que se refiere a las leyes con relación al Gobierno, al Parlamento y a las Regiones y por lo que se refiere a los planes de los entes territoriales locales, Provincias y Municipios.

Sobre la base de los principios del INU el plan municipal o viejo Plan General de Ordenación (*PRG, Piano Regolatore Generale*), ha pasado a ser el Plan Estructural (*PS, Piano Strutturale*); un instrumento completamente diferente del anterior aunque si bien con diversas denominaciones debidas a cada autonomía regional. De hecho, mientras que el *PRG* era conformador de los derechos de los propietarios (es decir, establecía el régimen público o privado de los inmuebles), el *PS* no lo es, ya que tiene una validez meramente programática, es decir, indicativa. Además, mientras que el *PRG* era totalmente prescriptivo, vinculante y atribuía derechos e imponía servidumbres a la propiedad, el carácter programático del *PS* excluye tal naturaleza y comporta la recepción de los únicos vínculos derivados de las leyes nacionales y regionales más generales, o sea los relacionados con el ambiente y al patrimonio cultural y arqueológico. Es más, mientras que el *PRG* era un instrumento rígido y modificable sólo con variantes gestionadas por el complicado procedimiento en sí, el *PS* es un instrumento flexible por definición, dada su naturaleza no vinculante y no prescriptiva; el momento conformador, prescriptivo y vinculante se confía, en las distintas leyes regionales (siempre con denominaciones distintas y alguna diferencia no sustanciales) al Plan Operativo quinquenal (*Piano Operativo*), que es un instrumento que no debe ejecutar las previsiones del *PS*, sino traducir las indicaciones de éste último en proyectos urbanísticos concretos.

El hecho que la validez del Plan Operativo sea quinquenal es muy importante, no sólo porque corresponde a la duración del mandato de la Administración Municipal (de hecho muchos lo llaman, asimismo, el *Plan del Alcalde*), sino también porque en Italia los deberes urbanísticos, o sea las previsiones públicas tienen por Ley una validez quinquenal y no se pueden modificar sino pagando una indemnización especial al propietario. La duración quinquenal del plan garantiza así un tratamiento idéntico para las previsiones públicas y para las privadas. En el caso de que no se realicen, también éstas deberán caducar a los cinco años: esto comporta que el nuevo tipo de plan, el Estructural, no produzca ningún «residuo»,

una condición completamente diferente de la determinada por el *PRG*.

El «residuo» de los *PRG* es difícilmente anulable por otro nuevo. Es más, el contencioso administrativo que se determina cuando alguna Administración decide aventurarse por una solución de este tipo, se resuelve siempre a favor de los particulares de manera que se puede afirmar que, salvo casos excepcionales viciados por condiciones de ilegitimidad de partida, las previsiones no realizadas de los viejos *PRG* no son anulables. Cuando más tarde el nuevo plan tenga caracteres jurídicos y urbanísticos completamente diferentes, como los aprobados anteriormente, el tratamiento del «residuo» del plan comportará aún mayores dificultades que en el pasado.

El punto es que el «residuo» en relación con las urbanizaciones privadas, se ha transformado lenta, pero decididamente en «derechos», al menos según la jurisprudencia administrativa italiana, mientras que en un principio, según las normas y la jurisprudencia de la ley urbanística nacional de 1942, se consideraban «derechos» sólo las previsiones ya afirmadas por específicos actos habilitantes expresos o contenidos en planes urbanísticos ejecutivos convenidos (es decir objeto de un contrato estipulado entre los privados y la administración pública) y vigentes. La transformación en derechos se inicia desde que las llamadas «áreas edificables», precisamente las áreas con un destino urbanístico que consiente su transformación en construcciones residenciales, terciarias o productivas, se han sometido a un gravamen fiscal específico no sólo en relación a la compraventa, sino también al incremento del valor debido precisamente a las previsiones del plan. Una situación que posteriormente se consolida cuando la reforma de las finanzas locales de principios de los años noventa, introduce una nueva tasa a favor de los Ayuntamientos (que hoy es la principal fuente de financiación para los mismos), el *Imposta Comunale sugli Immobili (ICI, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI)*, que se aplica a todo tipo de vivienda y a todo espacio comercial, de oficinas, artesanal, industrial, etc., pero, asimismo, a los terrenos designados por el plan municipal para ser transformados porque una vez entrado en vigor el propio plan, deben ser obligatoriamente registrados

en el Catastro con el nuevo uso y sobre éste liquidan el impuesto. El razonamiento hecho por los Tribunales Administrativos es simple: si se pagan impuestos, reiterados durante años y concernientes a usos que han permanecido sin cambios al no ser ejecutados, de igual forma por responsabilidad del Ayuntamiento, las previsiones relativas deben considerarse «derechos» y su anulación ocasional presupone la devolución total de los impuestos pagados; lo que, obviamente, es imposible.

El tema a la orden del día en muchos Ayuntamientos que están renovando los planes urbanísticos es por tanto el siguiente: cómo reducir el eventual impacto negativo del «residuo» en los nuevos planes, ya sea cuando estos repiten el modelo precedente (en las Regiones en que todavía no ha sido aprobada una ley de reforma), ya sea, principalmente, cuando cambia el modelo del plan, con el paso del *PRG* al *PS*. Un tema confiado a la inagotable creatividad de la planificación reformista, dado que ni la ley nacional sobre los «principios generales» del gobierno del territorio (la única competencia en materia que parece que todavía compete al Estado) cuyo difícil camino está en marcha en el Parlamento (ver *CYTET*, 141-142: 695-703), ni ninguna ley regional, se ocupa de ello mínimamente; aunque sea un aspecto que debería ser tratado obligatoriamente por el Parlamento, dado que concierne al fisco, que es materia de competencia del Estado, incluso en la última revisión federalista de la Constitución.

En lo que concierne a la primera situación, la revisión o la sustitución de un *PRG* con un instrumento análogo, situación por otra parte cada vez menos frecuente incluso en las Regiones que no han reformado la propia legislación, las soluciones adoptadas son esencialmente de dos tipos: 1) modificar los viejos espacios del plan reduciendo su peso, pero no el valor inmobiliario, de este modo se evitan recursos por parte de los propietarios; 2) transferir las previsiones juzgadas totalmente incompatibles con la nueva estrategia urbanística a una localización más idónea, también en esta circunstancia sin modificar los valores inmobiliarios de la intervención. En ambos casos se reconocen pues los «derechos» ya asignados consintiendo, en el primero de ellos,

ejercitarlos *in loco* y en cambio transfiriéndolos en el segundo, utilizando el instrumento de la «compensación» o transferencias, cada vez más practicada en la gestión urbanística italiana.

Modificar los espacios reduciendo su peso urbanístico en términos de tráfico, presión sobre los equipamientos y sobre el ambiente, sin disminuir los valores inmobiliarios, significa, por ejemplo, pasar de usos terciarios a usos residenciales, o modificar la tipología del uso residencial, proponiendo hoy la más apetecible para el mercado (por ejemplo, una baja densidad con elevada dotación de zonas verdes); de todos modos esta nueva solución urbanística pasa a través de un acuerdo con la propiedad y es pues el fruto de una concertación explícita.

Partiendo, sin embargo, de la presuposición que la previsión originaria, de todos modos, no es absolutamente incompatible con las nuevas opciones urbanísticas, por lo que se refiere a las problemáticas ambientales y a las de movilidad, que son los dos aspectos más relevantes y mayormente recurrentes en cualquier valoración de este tipo.

De la misma manera debe ser convenida la solución sujeta a la compensación, es decir, a la transferencia de los derechos, incluso porque, en este caso también debe ser individualizada el área en que éstos son trasferidos. Asimismo, para este aspecto excepcional hay soluciones diferenciadas. Algunos planes establecen «áreas de reserva» específicas, exclusivamente destinadas a acoger derechos trasferidos y transformables por lo que sólo en ese caso: al propietario del «área de reserva» se le reconoce una edificabilidad, normalmente muy baja, que puede utilizar de igual manera sólo si acepta la edificabilidad transferida por otro propietario. En cambio en otros casos las transferencias se dirigen a áreas ya edificables normalmente y condicionadas además a la aceptación del traslado. De todos modos es más frecuente el tercer caso, que deja al propietario la tarea de encontrar un área donde transferir los derechos; área que una vez evaluada positivamente se clasifica adecuadamente en el plan. Por último es bastante poco frecuente el caso de las transferencias a áreas de propiedad pública, dada la limitación del demanio inmobiliario que normalmente caracteriza a los Ayuntamientos italianos.

Más fácil aparece el tratamiento del «residuo» en el paso del *PRG* al *PS*, es decir, en la situación que tiende a ser normal en todas las regiones. No teniendo el *PS* naturaleza constitutiva de los derechos propietarios, ni un carácter vinculante y prescriptible, todas sus previsiones deben ser consideradas sólo potenciales. Tales previsiones para convertirse en derechos deben ser introducidas en el Plan Operativo y transformadas en un proyecto urbanístico efectivo en forma de plan ejecutivo. Sin embargo, el Plan Operativo puede disolver en el tiempo el ocasional peso excesivo del «residuo», reenviándolo al quinquenio posterior, o incluso a otro, en caso que las mismas no fueran consideradas compatibles con la situación y los objetivos actuales. En definitiva, cambiando radicalmente el modelo del plan, el tratamiento del «residuo» parece presentar mayores posibilidades de maniobra respecto al pasado, no excluyendo naturalmente tampoco las sutilezas administrativas ya evidenciadas anteriormente para desactivar los efectos más negativos. El tiempo condicional es obligatorio, dado que, siendo el nuevo modelo relativamente reciente, aún no son notables los casos y los resultados de los méritos del proceso y sobre todo las tendencias relativas de la jurisprudencia.

En suma, en el nuevo modelo el «residuo» del plan, hechas las debidas verificaciones de legitimidad y comprobada toda posibilidad de reducción sin abrir un conflicto administrativo, debe ser de nuevo propuesto como potencial por el *PS*, incluso en el caso de que nuevas opciones urbanísticas sugirieran no emplearlo; en este caso, las directivas del *PS* podrán desaconsejar su próxima utilización, aplazándola en el tiempo, sin abrir el contencioso jurídico de su anulación. En el fondo, el *PS ni confirma ni anula* las previsiones residuales, pero éstas, como las nuevas indicaciones, sólo deben considerarse como previsiones potenciales, entre las que el Plan Operativo elegirá las ejecutivas, incluso sobre la base de las demandas de las propiedades, debiéndose realizar con prioridad quinquenal, formalizando así los derechos privados para la edificación, que en el modelo urbanístico anterior eran atribuidos por el *PRG*.

Para el urbanismo italiano, el paso del viejo modelo del plan municipal totalmente

prescriptivo, rígido y constitutivo al nuevo modelo programático, flexible y constitutivo de los derechos de los propietarios sólo en la fase de actuación, representa un cambio radical, que, sin embargo, una vez más llega con un notable retraso, al final de un intenso período de transformación urbana y un notabilísimo desarrollo urbanístico; es decir, cuando muchas de las ocasiones de transformación y de recualificación urbana ya se han consumido, al menos en las ciudades donde se concentran al mismo tiempo las mayores oportunidades y los recursos más relevantes. Subsiste un interrogante concerniente al por qué no todas las regiones han adoptado el nuevo modelo, tan útil para resolver también las cuestiones de fondo que han puesto en crisis el urbanismo italiano en los últimos quince años abriendo la entrada a la *desregulación*, primera de todas la desigualdad distributiva entre las previsiones públicas y los derechos privados. El hecho es que el viejo modelo, aplicado durante más de cincuenta años, está bastante arraigado en la cultura profesional del urbanismo italiano y, sobre todo, en la técnico-administrativa que tiene la responsabilidad de la instrucción de los planes a fin de que se aprueben y gestionen los mismos para que se puedan realizar; y un cambio tan radical comporta una completa puesta al día cultural que en realidad no parece fácil.

Naturalmente la ley nacional sobre los «principios generales» del gobierno del territorio, en discusión actualmente (enero de 2005) en el Parlamento, podría resolver de manera definitiva este problema; pero la utilidad de esta ley, prevista por la actual normativa constitucional donde el «gobierno del territorio» es materia de legislación concurrente entre el Estado y las Regiones, se contradice con la nueva normativa constitucional, todavía no aprobada definitivamente, que transfiere completamente a las Regiones dicha materia. De todos modos, para la mayoría de los urbanistas esta ley es indispensable, no sólo para definir los principios (equidad, sostenibilidad, subsidiaridad, eficacia, etc.) sobre los cuales las Regiones pueden construir con total autonomía sus leyes, sino también porque cuestiones como la expropiación, la fiscalidad urbanística, los derechos de edificación y, por tanto, también el «residuo» del plan, no pueden ser tratados de manera diferente en Lombardía y en Sicilia, por poner un ejemplo de dos Regiones bastante distantes geográfica, económica y culturalmente. Pero a menudo las razones políticas y el sentido común no se ponen de acuerdo.

*Traducción del italiano: Sagrario del Río  
Revisión: JGB*